核不扩散条约下的国家责任

HE BUKUOSAN
TIAOYUEXIA DE GUOJIA
ZEREN

牟文富◎著

核不扩散条约下的国家责任

HE BUKUOSAN TIAOYUEXIA DE GUOJIA ZEREN

核不扩散条约下的国家责任

HE BUKUOSAN TIAOYUEXIA DE GUOJIA ZEREN

牟文富◎著

四川大学出版社

责任编辑：唐一丹
责任校对：许　奕
封面设计：米茄设计工作室
责任印制：李　平

图书在版编目(CIP)数据

核不扩散条约下的国家责任 / 牟文富著．—成都：四川大学出版社，2011.12
ISBN 978-7-5614-5593-7

Ⅰ.①核… Ⅱ.①牟… Ⅲ.①不扩散核武器条约(1968)—研究 Ⅳ.①D815.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2011）第 250926 号

书名　**核不扩散条约下的国家责任**

著　者　牟文富
出　版　四川大学出版社
地　址　成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发　行　四川大学出版社
书　号　ISBN 978-7-5614-5593-7
印　刷　郫县犀浦印刷厂
成品尺寸　148 mm×210 mm
印　张　9.75
字　数　267 千字
版　次　2011 年 12 月第 1 版
印　次　2011 年 12 月第 1 次印刷
定　价　35.00 元

◆读者邮购本书，请与本社发行科联系。电 话：85408408/85401670/85408023　邮政编码：610065
◆本社图书如有印装质量问题，请寄回出版社调换。
◆网址：www.scupress.com.cn

谨以此书纪念我的父母

In Memory of My Parents

序言一

这是牟文富博士在其学位论文基础上修订、补充而成的一本专著。相比之前在我指导下攻读国际公法方向的罗国强博士和王林彬博士一直在法学专业求学，牟文富博士具有国际关系与国际法的学历，硕士生阶段师从复旦大学国际政治系朱明权教授，对核扩散的国际问题抱有浓厚的学术兴趣。考入法学院后，与我一起在《现代国际法专题》课上共同研读包括联合国国际法委员会《国家责任条款草案》等国际法文件及大量参考文献时，萌发了将国家责任法的基本原理运用于分析核不扩散条约下的各种复杂国际关系这一想法。我觉得，这是一个很好的理念。国家责任是国际法的基本问题之一。虽然迄今尚未达成一项有关国家责任的普遍性国际公约，但是，《国家责任条款草案》所编纂的许多规则已具有习惯国际法的地位。如何运用这些认定国家责任的一般国际法规则，针对核不扩散条约下非核国家所承担的国际义务、违反条约的不法行为认定、违约国家应负国家责任及其形式、解决相关国际争端的机制等一系列特殊问题，将国际法理论与实践紧密结合起来，开展深入、系统的研究，是很有意义的。

牟文富花了近两年时间，独立完成了《论核不扩散条约下的国家责任》的博士学位论文。在论文的预答辩、正式答辩中，朱明权教授既充分肯定了牟文富勇于探索的学术精神，又提出了许多宝贵的意见。华东政法大学国际法学院王虎华教授、我的同事龚柏华教授和何力教授等对牟文富的论文所涉及的问题也提出了许多真知灼见。我想，这也促使了牟文富博士不满足于已有研究成果，毕业后

锲而不舍，在工作的同时继续从事其论文的修订。如今将要与更多读者见面的这本学术专著，相比两年前的毕业论文，不仅补充了一些最新的材料，增添了大约三分之一的注释，而且对不少问题有了新的认识，篇幅亦增加了近三万字。这既饱含了众多师长的指点，更是牟文富博士近五年来，甚至更长时间的思考、研究的硕果。

在国家责任法的学术领域，有关中文专著很少。希望牟文富博士以这本书的出版为新的起点，再接再厉，进一步拓展该领域里的研究，尝试将国家责任法的一般规则适用于分析当今国际社会面临的诸多重大问题，以期成为该领域的出色专家。

谨为序，互为勉。

张乃根

复旦大学法学院国际法研究中心

2011年6月16日

序言二

牟文富博士即将出版的《核不扩散条约下的国家责任》一书是在其博士论文的基础上更新材料和扩充部分内容而成，其出版将为核不扩散研究提供一本颇有价值的专著。

我是牟文富在复旦大学攻读国际关系专业硕士学位时的导师，当时他在军备控制领域中进行了初步的研究。2006年考入复旦大学法学院后，在张乃根教授门下攻读国际法博士学位。牟文富在其博士论文选题、修改定稿过程中曾向我征求意见，我也是其论文答辩委员会的成员，因此，亲见其论文成书出版，甚觉欣慰。

本书的研究主题是一个非常具体的国际法问题——非核武器国家违反国际义务的责任。该问题的基础在于考察对非核武器国家有约束力的国际义务、违反此等义务的国家行为、应承担的国家责任内容。正如作者所言，该研究属经验分析性质，这体现在作者对核不扩散领域中案例的解读与分析方面。在分析非核武器国家承担的国际义务时，除了立足于《不扩散核武器条约》之外，作者还将注意力集中在各种保障协议上，澄清了非核武器国家所承担义务的具体内容。其工作相当细致，给人印象深刻。在考察非核武器国家违反义务的国家行为时，作者分析了国际原子能机构的各种决议、报告等第一手材料，揭示了有关国家行为之违法性的具体表现，从技术层面向世人揭示出核扩散问题僵局的真正所在，因为该问题的真相确实常常笼罩在政治话语中，使人不易判断。在分析非核武器国家承担的国家责任时，作者实际上在尝试考察核扩散争端解决过程——尤其是安理会所主导的核不扩散条约的实施过程——所体现

的法律意义。作者将国家责任的内容与解决核扩散问题的前景结合来加以讨论，如“恢复原状”，这样就指明了核扩散问题获得最终解决时法律和技术上的状态。

诚如牟文富所言，澄清法律问题并不意味着能最终解决核扩散问题，因为考察违反义务的责任是一种向后看的方法；真正解决核扩散问题的方向应是违约国家“继续履行义务”，而这又涉及国际法之实施所处的国际体系背景的本质。但是，因研究主题所限，作者并未就此问题深入展开讨论。

本书与作者此前的博士论文相比，补充了两年来的最新信息，增加了对先前论文中没有涉及的一些问题的思考。由此看出，牟文富并未回避论文答辩时各位专家提出的意见，这是对待学术应有的态度。

本书的出版是一个有益的起点，希望牟文富在此后的道路上取得更大的成就。

朱明权

复旦大学美国研究中心

2011 年 11 月 10 日

前　言

自从核武器在美国诞生并在实战中投入使用之后，国际社会就陷入两难困境。一方面，众多国家将其作为国家权力的体现而竭力追求，以致陷入疯狂的核军备竞赛；另一方面，其显示的巨大毁灭力量使国际社会不得不考虑加以控制，努力将其纳入军备控制和裁军的轨道。《不扩散核武器条约》（NPT）及相关国际法文件构成的核不扩散机制就是这种努力下的产物。迄今为止，这两种力量还在不停地博弈，成为国际社会紧张的根源之一。

长期以来，核不扩散机制最吸引人们的是国家之间安全博弈的困境，这个困境在于军备的动力和控制军备的动力始终并存。尽管核不扩散条约具有国际法的形式、权利和内容，但面对核军备竞赛同核军备控制之间的冲突，核不扩散机制在这样的处境中显得比较尴尬，反映出世界政治的现实性以及国际法的局限性。在找到完善和平衡的解决方案之前，现有国际法文本应当作为一个现实基础而认真对待，应当加强《不扩散核武器条约》中各项义务的实施，这是完善核不扩散机制的基础。

作为一个研究的前提，本书主张，因安全困境的存在确实难以消除核军备竞赛，但《不扩散核武器条约》作为国际社会迈出的军备控制的第一步，必须严肃对待，其效力和约束力无可置疑，未来的任何军备行动都应当把既有的核不扩散法律制度作为现实基础。

《不扩散核武器条约》的目的与宗旨是共建一个和平的世界，值得国际社会去维护，也需要做出积极的努力去维护。它是目前缔约国最为广泛、执行强度最高的军备控制条约之一，已取得了相当

的成绩。例如，在《不扩散核武器条约》框架内解决了南非和利比亚的核武器纠纷，澄清了诸如韩国、埃及、叙利亚等国的核活动及核原料申报方面的疑点。但是，如果少数缔约国不信守条约中的义务，可能会给本来就比较脆弱的核不扩散机制带来更大的危机。要实现《不扩散核武器条约》的目的与宗旨，就需要各方严格遵守条约义务。约定必须信守，这是国际法的一个基础性规范。当今国际关系中，国家之间的交往多依赖各种条约。信守条约是国家之间和平相处的基石。《不扩散核武器条约》对缔约国来说，其效力是不言而喻的，没有法定理由不得解除自己的履行义务，而且，不履行条约义务的抗辩也必须接受既有国际法规范的检验。

条约必须信守的另一个层面就是违反条约义务应当承担国家责任，这是一项基本的国际法原则。国际法中承担国家责任指的是国家的国际不法行为产生了一种新的法律关系，目的不是对违约国家进行惩罚，而是着眼于消除不法行为所产生的后果。为促使责任国履行相关义务而采取的反措施不是为了对其进行惩罚，而是促使其承担责任所采取的手段，且受相关规则制约。这种指导思想有助于解决因违反核不扩散义务而引起的国际危机。国际社会应当利用国家责任法律制度来加强核不扩散义务的实施。这也正是本书的主题。

核扩散问题常常笼罩在政治话语的面纱之下。本书的主题集中于违反国际义务的法律后果，这个主题应有助于揭开政治话语的面纱。当然，在政治的丛林中要开拓清晰的法律道路，其难度可想而知。

本书原为我在复旦大学法学院张乃根教授指导下完成的博士学位论文，博士学位论文于 2009 年 6 月完成答辩。同论文主题有关的现实情况，此后近两年时间并未发生明显变化。此次修改，更新了部分材料，改正了以前思考未成熟及表述有欠准确的地方，并补充了部分注释。

本书得以完成，首先要感谢我的论文指导教师张乃根教授。在三年的学习生涯中，我学业上的进步有赖张老师的严格要求和悉心

教诲。为了让我接触到最新的信息，张老师多次利用在国外访问的机会特意给我复印了许多材料，这对我的学习和本书的撰写有着巨大的帮助。本书从选题、可行性研究、撰写、修改到定稿，无不受到张老师的悉心指导，其认真和严肃的治学态度使我获益匪浅。

感谢复旦大学法学院的龚柏华教授和复旦大学国际关系与公共事务学院的朱明权教授。他们在论文开题时候提出的意见给了我很多启发。

感谢复旦大学法学院的陈志东教授、何力教授，复旦大学国际关系与公共事务学院的朱明权教授，华东政法大学的王虎华教授、贺小勇教授。他们在论文答辩之时做出的评论和提出的意见对我此次修改有莫大的教益。

感谢我的朋友郑建军先生。他向我赠送了价值不菲的英文图书，对我的研究工作有莫大的帮助。

感谢我的妻子杜晓莉博士。在本书修改及定稿的这段时间里，她完全承担了养育孩子的责任，正是她无私的支持使我得以完成本书。

牟文富

四川省社会科学院法学研究所

2011 年 5 月 28 日

目　录

绪　论

一、核不扩散的国际法问题

本书主要研究以《不扩散核武器条约》（NPT）为核心的条约体系为非核武器国家所设定的国际义务、违反义务所引发的国家责任、争端解决等国际法问题。[①]

自NPT生效以来，核扩散经常成为国际事务中令人瞩目的重大事件。尽管相关案例数量非常有限，且每一个案例的发生都具有特定的背景、解决程序和结果，但大致都有一个共同的特点，即焦点通常集中于跨入核门槛国家的核武器研发及制造活动，以防止核武器国家数量的增加。从形式上看，NPT赋予了核武器国家和非核武器国家两类缔约国一些权利和义务。尽管NPT对核武器国家和非核武器国家都设定了义务，但根据条文来看，非核武器国家缔约方的义务有详尽的履行程序，具有非常强的可实施的特点；如果未能履行义务或履行义务不符合条约要求，所体现的违法性非常明显，因而成为国际社会关注的焦点。相比之下，核武器国家缔约方在NPT下承担的“核裁军”义务更像是软性约束。

---

① 本书中的“核不扩散条约”，意指《不扩散核武器条约》（NPT）、《国际原子能机构规约》、国际原子能机构同联合国签订的《关于联合国与国际原子能机构关系的协定》、各种无核区条约和双边核技术合作协定所构成的一个条约体系。如果仅涉及《不扩散核武器条约》文本，文中会特别标明。《不扩散核武器条约》的中文文本，参见中华人民共和国外交部条约法律司：《中华人民共和国多边条约集》第六集，法律出版社1994年版，第94～95页。下文中出现的该条约中文文本不再另外注明来源。

核不扩散是一个高度政治化的问题，是否可以作为一个法律问题来考察呢？确实，在早期国际法发展过程中，有国际争端“可裁判性”（justiciability）的学说，其将争端分为可通过司法解决的法律争端和不可通过司法解决的政治争端。某种被认为是政治性的争端，无法通过司法解决。[①] 但现在国际司法的实践表明，尽管争端存在政治背景，法庭若能在案件中辨别出实事与法律问题，“可裁判性”就不成其问题了。[②] 国际法院在“西撒哈拉咨询意见”中说，“凡以法律措辞表达而且引起国际法问题的问题按其本身的性质，可基于法律对其提出答复……是属于法律性质的问题”。在“以核武器进行威胁或使用核武器的合法性发表的咨询意见”（以下简称“核武器咨询意见”）中，国际法院也重复了这个看法。在“尼加拉瓜诉美国军事及准军事活动案”中，国际法院并没有因为案件具有政治影响而拒绝行使管辖权。[③] 诚然，核不扩散条约的实施确实是高度政治化的难题，但既然核不扩散机制是建立在条约基础上的，所产生的现实问题自然涉及履行国际条约义务，因而不可避免的是法律问题。

作为国际法文本的核不扩散条约确实反映了核武器国家的政治力量，诸如不扩散核武器义务和核裁军义务之间、不获取核武器与和平利用核能之间、非核武器核国家身份和国家安全顾虑之间存在严重的不平等，但这里并不刻意强调这种政治特性，而是将这种特性视为国际法本质的反映：“……法律就是政治。法律是由政治活

---

① Hersch Lauterpacht, The Function of Law in the International Community, Union, New Jersey: Lawbook Exchange, Ltd., 2000, pp. 6—21, originally published by Clarendon Press, Oxford, 1933.《国际联盟盟约》第十三条的争端解决条款就是建立在可司法性学说之上。参见《国际条约集》，世界知识出版社 1961 年版，第 271 页。

② Ian Brownlie, The Rule of Law in International Affaires—International Law at the Fiftieth Anniversary of the United Nations, the Hague/London/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1998, p. 132.

③ 参见“西撒哈拉咨询意见”第 15 段；“核武器咨询意见”第 13 段；“军事及准军事案”实质问题判决，第 96 段。该案件的实质性判决来源于国际法院网站：http://www.icj—cij.org。

动者通过政治程序，为了政治目的而制定的。我们所看到的法律无不是政治力量的结果，法律对国家行为的影响也取决于政治力量。”“国际法是国际政治的规范表述……国际法反映了国家间体系的政治主张。”[①] 只要能够基于法律规范给出答案，就值得从国际法角度考察核不扩散条约下的国家责任。

国家责任是现代国际关系的一个重要层面。“在国际关系中，某一法律主体的法律利益受到另一法律人格者的侵犯，就产生特定法律制度确定的各种不同性质的责任”，国家为此而承担责任是一项基本的法律原则，其基础是“作为和不作为可能根据确立权利义务的各项规则被归类为非法”。[②] 早期，国家责任的理论和实践多限于国家对伤害外国人所承担的责任问题。20 世纪中叶以后，国家责任的内涵得以扩大，几乎涉及所有国际法领域中违反国际义务的责任问题。[③] 在长达半个世纪的工作中，国际法委员会对国家责任法的思考重心从具体而狭窄的领域（如损害外国人所产生的责任）转移到国家对其不法行为所承担责任的一般规则上。[④] 在当代国际法中，国家责任主要指国家对其国际不法行为承担责任。

国际法委员会在编纂和发展国家责任法的过程中对该问题的阐释已为国际社会广泛接受，尤其是 2001 年国际法委员会二读通过的《国家对国际不法行为的责任条款草案案文》（以下简称《国家责任法草案》）具有广泛的影响。国际法委员会将国家对其不法行为承担责任这一般性原则作为编纂和发展的主要内容。在此过程中，国际法委员会认为，一个国家若发生了违反国际义务的行为，要探究该国的责任，会产生如下一般性的八个法律问题：国际法与

---

① 路易斯·亨金：《国际法：政治与价值》，张乃根等译，北京：中国政府大学出版社 2005 年版，第 5 页。

② 伊恩·布朗利：《国际公法原理》，曾令良等译，法律出版社 2007 年版，第 386 页。

③ 周忠海：《国际法》，中国政法大学出版社 2008 年版，第 145～147。

④ United Nations. The Work of the International Law Commission, Six Edition, Volume One, New York, 2004, pp. 194－204.

国内法的关系、行为的客观条件、客观条件中的时间性、一国与另一国的关系、免责条件、补救条件、补救的程序或实体前提条件、反措施的条件。① 这些就是国际法委员会起草的《国家责任草案》所拟定的"次级规则"旨在解决的问题。据此，全面考察一个法律领域内的国家责任，一般需要考察这些问题：一国所承担国际义务的内容、何种行为可归因于国家、违反义务的构成、排除一国行为之不法性的条件、援引国家责任的资格及条件、国家对其违反义务行为承担责任的内容、反措施的实施及有关争端解决问题。但这些仅仅是考察国家责任的一般性出发点，若要研究某个国家违反具体的国际义务所应该承担的责任，考察的问题则可能有所不同，因为具体的国际义务内容有所不同。

除了国家对不法行为承担国家责任外，在国际法中，还有一些国际法不加禁止行为的国际责任，有时又称之为"合法活动造成域外损失的国际责任"、"跨国界环境损害责任"或"国际赔偿责任"。国际法委员会起草的条文草案将其称之为"国际法不加禁止的行为所产生的损害性后果的国际责任"。后来国际法委员会分别考虑了"预防危险活动的跨界损害"和"关于危险活动造成的跨界损害案

① 张乃根：《试析〈国家责任条款〉的"国际不法行为"》，载《法学家》2007年第3期，第95～101页。这八个问题的具体内容为：a. 在将行为定性为非法方面国际法有别于当事国国内法的作用；b. 确定在什么情况下应将行为归于作为国际法主体的国家；c. 指明一国在什么时候和多长的一段期间违背了某项国际义务；d. 确定一国在什么情况下须为另一国实行的违背某项国际义务的行为负责；e. 规定可以根据国际法排除行为不法性的情况；f. 从停止不法行为和赔偿造成的任何损失方面详述国家责任的后果，即详述由一国犯下国际不法行为所引起的新的法律关系；g. 确定一国援引另一国的责任的任何程序性或实质性先决条件，以及确定可能丧失援引责任之权利的情况；h. 规定一国有权在哪些条件下针对违背国际义务的行为采取旨在确保责任国履行这些条款所规定之义务的反措施。参见：United Natioins, Yearbook of the International Law Commission (2001), Volume II, Part Two, New York and Geneva, 2007, p. 31。

件中损失分配的原则”两种情况。[1] 国际法不加禁止概念主要包括两个方面的情况：一是“国际法文件对此种行为不加任何限制，即不加禁止而允许的”；二是“国际法文件对此种行为没有明文规定禁止也没有明文规定允许”，此种国家责任也属于国家责任法中的问题。[2]

本研究主要是在第一种意义上进行的，即国家对违反国际义务的行为承担责任。NPT 及相关国际条约为非核武器国家设定了国际义务，违反义务就应当承担责任，这属于国际不法行为所产生的责任范畴。这里主要研究以下问题：

一是核不扩散条约为非核武器国家设立的义务内容以及这些义务的性质。国际义务乃是考察国家责任的出发点。同时，国际义务的性质与违反义务行为的成立、援引国家责任等问题不可分割，这也是考察的重点。

二是违反不扩散义务所构成不法行为的内容。国际不法行为是违反国际义务的行为，那就要考察违反国际义务有哪些具体表现，以及可能存在的抗辩理由，尤其是主观无过错抗辩。这个问题属于责任的基础。由谁来确认某行为违反了义务，这也是确定国家责任的必要环节。

三是国家责任的援引问题，即违反核不扩散条约义务后，要求违约国家承担相应国家责任。其涉及要求不法行为国家履行特定义务的资格、程序以及所要求履行义务的内容。

四是不法行为国所应承担的国家责任的内容。国家责任的承担是实施国际责任法的目的所在。根据国际法委员会的概念框架，违反国际义务后应承担的责任，实质上就是在违约国家和其他非违约国家之间建立了一种新的义务关系。违反核不扩散条约义务产生了

---

① 周忠海：《国际法》，中国政法大学出版社 2008 年版，第 162 页；United Nations, The Work of the International Law Commission, Six Edition, Volume One, New York, 2004, pp. 204 – 211；United Nations, Report of the International Law Commission, New York, 2004, p. 143—152。

② 周忠海：《国际法》，中国政法大学出版社 2008 年版，第 162 页。

何种义务关系，是本研究的主要内容之一。

五是争端解决。违反核不扩散条约常常产生重大的国际性争端，解决这些争端是考察国家责任必不可少的内容。这包括反措施、武力的使用、集体制裁等法律问题。

综上所述，本研究是基于国家责任法的一般原则，将核不扩散条约下的国家责任作为个案分析，也就是将国家责任法的“次级规则”运用于这一特殊的国际关系与国际法领域。

二、研究背景

核不扩散机制是军备控制体系的组成部分，旨在通过国际法手段来解决安全困境。国际社会的相对无政府状态导致各国间无节制的军备竞赛，每个国家都希望通过自身努力增强军备实力、加强安全，这样做的结果反而使各国的安全度降低，因为军备竞赛“增加了每个国家都将面对的潜在威胁程度”[①]。这种现象一直是国际社会中影响战争与和平的一个持久性因素。军备竞赛造成了“一个国家的安全也许意味着另一个国家的不安全”[②] 的安全困境。这是囚犯困境博弈的典型，原因在于博弈参与者信息不对称，缺乏交流。这也是国际社会的真实写照。有关军备控制的国际法旨在通过合作、交流、寻求共同利益来解决安全困境。核不扩散条约的基础在于：如果越来越多的国家都通过发展核武器来改善自己的安全地位，那么结果就是每一个国家都发现自己面对着其他众多的核武器国家，鉴于国际关系错综复杂，爆发核战争反而成了一个高概率的事件。核不扩散条约旨在控制核武器国家数量来减少爆发核战争的风险。围绕该条约，一系列的辅助性机制随之建立，如国际原子能机构的保障制度、无核区、核禁试条约、核材料和设备的交易管制等。这些都是通过一系列的国际条约或非正式的制度安排建立起来

① 熊玠：《无政府状态与世界秩序》，余逊达、张铁军译，浙江人民出版社 2001 年版，第 34 页。

② 同①。

的。军备控制是和平解决国际争端的价值体现。长久以来，国际社会就关注战争与和平关系所蕴含的价值，在国际关系中减少使用武力的努力产生了一系列的国际法规范。其中，和平解决国际争端是一个根本性的规范。在《联合国宪章》之前，这个规范表现在两个方面：战争合法性规范和战争手段合法性规范。前者规定使用武力的合法性条件；后者假设和平解决争端的努力未果，为了减轻爆发武装冲突的烈度，有关武器使用规范就有存在的必要，如禁止使用开花弹、窒息性毒气和其他毒气和化学武器，以及其他大规模杀伤性武器。根据《联合国宪章》，当代国际法禁止使用战争手段解决国与国之间的争端。但是，战争并未从此销声匿迹。核不扩散条约旨在减少核战争爆发的可能性，这本身说明人类社会依然面临着完全可能毁灭自身的战争威胁。这既是当代国际法的局限性，也是期待国际法有所发展的内在动力。

正是基于这一现实，核不扩散条约体系旨在实现这一目的：部分国家始终维持其非核武器国家身份，稳定核武器国家数量，即非核武器国家承诺不获取、不受让、不寻求研发核武器；核武器国家承诺核裁军、共享和平利用核能成果。这种目的与和平解决国际争端规范具有一致的价值观。核不扩散条约、国际原子能机构的保障制度是在冷战期间出台的，毫无疑问反映了前苏联、美国两个超级大国的利益和权力结构。但是，从宽泛意义上解释，希望通过核不扩散手段来降低核战争爆发风险，根本上是大国间共处的生存法则，是立足于现实的游戏规则；从效果来评价，这不无正当性。[①] 核不扩散条约体系后来纳入了越来越多的国家，目前 NPT 是世界上缔约国最多的条约之一。

但是，NPT 的实施所造成的问题常常处于国际热点的中心，导致严重的国际争端，甚至酿成重大的国际危机。国际法中的一些根本性问题，如主权平等、争端解决方式、武力使用的合法性、条

① W·M·赖斯曼，万鄂湘、王贵国、冯建华主编，《国际法：领悟与构建》，法律出版社 2007 年版，第 175～178 页。

约遵守、国家责任等，都在核不扩散条约体系的履行过程中得以集中体现。面对诸多谜团，有必要澄清NPT条约体系中有关非核武器国家义务诸方面的法律问题，避免被政治话语所困扰。当然，澄清法律问题不意味着就能够彻底解决核扩散问题。同许多其他复杂的国际问题一样，彻底的解决最终还是需要政治共识。

三、本研究的意义

为了降低核战争爆发的概率、着眼于和平解决国际争端，国际社会试图通过NPT等一系列条约安排来实现这种理想和价值观。因此，能否实现此种理想和价值观，取决于NPT义务是否明确、是否真正得以遵守、违反条约义务是否有相应的校正机制、争端如何解决等。这些问题实质上是NPT缔约国对其不法行为承担国家责任的问题。在国际社会的现实中，只有为数极少的国家不是NPT缔约国，而且绝大多数缔约国遵守条约义务的表现良好。但是，仍然存在妨碍实现条约目的与宗旨的关键问题、少数NPT缔约国公然违反义务问题，国际社会长久以来追求的和平与发展的理想有严重受挫之虞，为此应认真对待履行条约义务问题。中国以和平发展为基本国策，不仅指在发展过程中珍惜和平价值观，而且也需要和平的外部环境。现实的情况却是不少中国周边国家有公开的核武器计划或秘密的核活动，而这些国家又常常处于重大的国际冲突之中，严重地影响了中国和平发展的外部环境。无论从实现NPT的目的与宗旨角度出发，还是出于对中国国家利益的考虑，我们都应认真研究NPT义务的履行问题。

（一）《不扩散核武器条约》的现状及条约实施问题

1.《不扩散核武器条约》及相关条约构建的核不扩散制度存在的结构性问题

首先，虽然世界上绝大多数国家先后都成了NPT的缔约国，但印度、巴基斯坦和以色列仍然没有加入NPT。其中，印度和巴基斯坦的双边关系一直处于紧张状态，历史上曾爆发武装冲突，而且两国一直在进行军备竞赛，并在20世纪90年代后期都成功地试

验了核武器。[①] 以色列一直在秘密发展核武器，已是公认的事实上拥有核武器的国家。[②] 鉴于中东地区复杂的国际局势和以色列是核武器国家的事实，该地区成了国际上重要的军备竞赛之源，严重地威胁国际和平。这种情况被认为是“一些体制外国家一直在积极谋求核武器却逍遥法外，这将在一定程度上影响体制内国家对核武器的态度，迫使其改变原有的无核立场”。[③]

其次，NPT缔约国存在核武器国家和非核武器国家之分。这被认为是“NPT以法律形式规定了有核国和无核国的区别，造成了‘有’与‘无’的长期性矛盾，带有明显的不合理成分”[④]。这种此有彼无的矛盾，成了核扩散的最大诱因，也是部分国家追求核武器国家身份的激励之源。[⑤] 前述情况是NPT的结构性局限性，在目前的法律层面难以克服，在实践中也确实给核不扩散制度的有效运转带来若干问题。在这样的背景下，需要珍惜来之不易的成就，更需要促使缔约国严格地履行各自的条约义务。

2. 实践中存在少量但程度严重的违反NPT义务的情况

在国际社会防止核不扩散过程中，南非、利比亚、伊拉克、伊朗、朝鲜诸国有追求核武器国家身份的历史。伊朗和朝鲜的核计划迄今仍是国际社会关注的焦点，甚至引发了威胁国际和平与安全的重大争端。南非从20世纪五六十年代就开始研发核武器，70年代中后期成功试爆了核武器，NPT生效后也没有加入；90年代随着

---

① 夏立平：《论印度核政策与核战略》，载《南亚研究》2007年第2期，第14～18页。夏立平：《巴基斯坦核政策与巴印核战略比较研究》，载《当代亚太》2008年第3期，第65～76页。

② 朱丹：《以色列核力量发展模式》，载《西亚非洲》2003年第2期，第28～30页。

③ 欧阳立平、吴兴佐：《国际核不扩散体制的困境与出路》，载《现代国际关系》2006年第12期，第1～5页。

④ 同③。

⑤ 李少军：《论核不扩散体制》，载《世界经济与政治》2001年第1期，第35～40页；时宏远：《核不扩散体制的基础、困境及出路》，载《云南行政学院学报》2008年第5期，第159～162页。

国际局势的变化，南非自动放弃核武器，以非核武器国家身份加入NPT。[①] 这是绝无仅有的个案。利比亚长期暗中实施核武器计划，后来由于内政与外交的选择而主动放弃了。[②] 利比亚、伊拉克、伊朗、朝鲜以 NPT 缔约国身份从事核武器研发活动，公然地违反国际义务。任何一个国家违反国际义务就有可能损害整个条约的有效性。违约行为可能具有雪球效应，如果违约国家不承担责任、其行为未能予以校正，就有可能激发其他缔约国违反国际义务。[③] 伊拉克、伊朗和朝鲜的核计划是在比较敏感的地区和国际背景下实施的，尤其是伊朗和朝鲜的核计划给核不扩散条约的有效性带来严重挑战，至今仍没有解决。尽管违反 NPT 义务的实例在整个核不扩散制度的实施中只占极少数，但这些事件本身就有使 NPT 的目的与宗旨落空的危险。在此种情况下的确有必要关注条约义务的实际履行状况。若发生违约行为，应关注补救的程序与方式。

3. 少数国家选择性地将预防核扩散作为实现其外交政策的工具

把防止核扩散作为外交政策工具，此举模糊了 NPT 义务履行的焦点。美国在这方面的做法尤其突出。美国作为目前世界上唯一的超级大国，将预防核扩散作为其核心的国家利益，因此在遏制核扩散方面不遗余力。核不扩散机制主要由美国在推动，这是事实，[④] 但美国确有根据意识形态的好恶，策略性地将反核扩散作为

---

① 赵恒：《南非核政策的历史透析》，载《西亚非洲》2004 年第 4 期，第 49～42 页；杨立华：《有人喝彩无人效仿— 南非生产、销毁核武器始末》，载《世界知识》2003 年第 3 期，第 32～33 页。

② 胡光媛：《利放弃大规模杀伤性武器计划的原因和影响》，载《阿拉伯世界》2004 年第 4 期，第 15～18 页。

③ Geir Ulfstein, Thilo Marauhn and Andreas Zimmermann, Making Treaties Work – Human Rights, Evironment and Arms Control, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 4.

④ 张琏瑰：《朝鲜的核武器与美国的警察角色》，载《战略与管理》2003 年第 5 期，第 65～77 页。

实现其外交政策的工具，[1] 这反而使有关国家被一种敌我意识所困扰，成为拒不履行 NPT 义务的借口。[2] "约定必须信守。"要想在充满核战争风险的世界中求得一个相对安全的空间，国际社会必须回归履行 NPT 义务本身，不能让其他因素模糊了履行 NPT 义务的意义。

上述情况表明国际社会不但需要促进和强化遵守 NPT 义务，而且应该将注意力集中在实施条约的法律程序上。

（二）中国的和平发展政策需要严格执行 NPT 义务来支撑

出于自身国家利益和维护世界和平努力的考虑，中国需要关注如何促使相关国家严格履行 NPT 义务。中国于 1964 年成功试爆了核武器，按 NPT 的界定属于核武器国家，但到 1992 年中国才正式加入 NPT。经过 30 多年的国际局势发展和变化，同中国接壤的国家中，除早已为核武器大国的俄罗斯外，巴基斯坦、印度已成为核武器国家。日本在技术和核原料储存方面也被认为可轻易地越过核门槛。[3] 朝鲜处于东北亚最为敏感的地理位置，无论其核活动的动机和意图如何，朝鲜拥有核武器的事实本身与中国安全就有重要关系。巴基斯坦同印度进行了激烈的核军备竞赛，而印度发展核武器，就曾经将中国威胁作为借口。[4] 伊朗地处中东，但距中国并不遥远，其核活动成为地区热点，对中国的安全也是利益攸关。以目前的现状看，中国是世界上少有的被核武器包围的国家。[5] 有鉴于

---

① 丁原洪：《核不扩散机制面临危机的根由所在》，载《和平与发展》2005 年第 3 期，第 29～30 页；时宏远：《核不扩散体制的基础、困境及出路》，载《云南行政学院学报》2008 年第 5 期，第 159～162 页。

② 赵伟明、杨明星：《美伊核博弈的建构主义分析》，载《现代国际关系》2005 年第 7 期，第 20～26 页。

③ 李春玲：《国际核不扩散机制与日本的"核武装"问题》，载《世界经济与政治论坛》2005 年第 4 期，第 104～109 页。

④ 吴鹏：《印度的核大国之梦》，载《军事历史》1988 年第 4 期，第 7～10 页。

⑤ 赵欣红：《中国面临核包围》，载《百科知识》2003 年第 8 期，第 23～25 页。

此，中国应在解决核争端过程中识别国家利益，并制定相应的政策。[①] 敦促所有国家加入 NPT、建立无核区、缔约国严格遵守义务，这符合中国的国家利益。

在实践中，中国对核不扩散政策的态度和政策也经历了从持超然态度、低层次的参与到完全支持、全面参与这样的变化。第一，中国目前在国际层面上和国内立法上都积极参与了防止核扩散的立法工作。[②] 第二，中国对待朝鲜、伊朗核问题的立场上，从先前比较超然的态度改变为积极配合国际社会为解决核危机而努力，在朝鲜核问题的“六方会谈”和伊朗核问题的“六加一会谈”中，中国都起到了巨大的建设性作用。[③] 第三，中国主张严格遵守 NPT 义务。在“不扩散核武器条约缔约国 2005 年审议大会筹备委员会”第二次会议上，中国政府提交的“中国关于防止核武器扩散的工作文件”表明，中国对防止核武器扩散采取了全面和公允的立场，强调核裁军对防止核武器扩散的意义，主张核扩散问题应严格按照有关国际法律文件规定的义务和程序寻求解决、NPT 的有效性和完整性应予维护、应严格遵守和全面履行 NPT 的各项义务。[④] 第四，中国主张

---

① 楚树龙、张沱生、金一南：《出路与中国的立场》，载《世界知识》2003 年第 22 期，第 23～24 页。

② 周宝根：《中国与国际核不扩散机制的一种建构主义分析》，载《世界经济与政治》，2003（2），第 23－27 页；许立新，《中国防核扩散新立法》，《综合性双月刊》1998 年第 4 期，第 34～35 页。

③ 殷罡、李巨川：《对中国立场的学者解读》，载《世界知识》2006 年第 3 期，第 30～31 页；邵峰：《朝核问题走向及中国的应对》，载《亚非纵横》2007 年第 1 期，第43～48 页；赵劲松：《国际法视野下的中国与核不扩散体制》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2006 年第 11 期，第 826～831 页；朱锋：《中国的外交斡旋与朝核问题六方会谈——为什么外交解决朝核问题这么难？》，载《外交评论》2006 年第 4 期，第 23～30 页。

④ “中国关于防止核武器扩散的工作文件”，见网页：http://www.nti.org/db/china/chindocs/nptnpwpch_0403.pdf.

和支持建立无核区来解决地区性安全问题。[①] 对于中东地区的核问题，尤其是在伊朗核问题上，中方强调要维护国际核不扩散体系。[②] 中国支持中东无核区，还主张以色列以无核武器国家身份加入NPT。[③] 在朝鲜半岛核问题上，中国坚持实现半岛无核化。[④] 尽管巴基斯坦发展核武器的动机同印度的军备竞赛有关，但巴基斯坦还是主张建立包括印度在内的南亚无核区，[⑤] 该主张同中国的立场是一致的。蒙古国建立蒙古无核区的主张也得到中国的大力支持。[⑥] 总体看来，中国的政策取向就是缔约国应该严格遵守 NPT 义务。

总之，严格遵守 NPT 义务，是实现 NPT 目的和宗旨的前提，也符合中国的现实政策需要。二者都依赖这样的法律程序：首先，

---

① 中国代表团在《不扩散核武器条约》第二次筹备大会上关于无核武器区问题的发言表示："中国政府签署并批准了《南极条约》，《拉丁美洲和加勒比禁止核武器条约》第二附加议定书，《南太平洋无核区条约》第二、第三议定书及《非洲无核武器区条约》第一、第二议定书，并严格履行相关义务。中国与东盟就《东南亚无核武器区条约》议定书问题达成一致，期待东盟与其他四核国尽快解决有关问题，使议定书早日开放供签署。中国支持中亚五国 于 2006 年签署《中亚无核武器区条约》，认为这是将中亚无核武器状态法律化的实质性一步。中国赞赏并支持中东国家根据有关决议精神，通过协商方式争取早日建立中东无核武器和其他大规模杀伤性武器区。中国尊重和欢迎蒙古国的无核武器地位。中国鼓励无核武器国家为建立新的无核武器区提出倡议并付诸努力。"参见中国代表团在《不扩散核武器条约》第二次筹备大会上关于无核武器区问题的发言，中国外交部网站，2009－3－24：http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/jks/jksfyywj/t447696.htm。

② 中国代表团在《不扩散核武器条约》第八次审议大会第二次筹备会上关于不扩散核武器问题的发言，中国外交部网站，2009－3－23：http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/jks/jksfyywj/t447692.htm。

③ 中国代表团在《不扩散核武器条约》第八次审议大会第二次筹备会上关于中东核问题的发言，中国外交部网站，2009－3－23：http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/jks/jksfyywj/t447699.htm。

④ 中国代表团在《不扩散核武器条约》第八次审议大会第二次筹备会上关于不扩散核武器问题的发言，中国外交部网站，2009－3－23：http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/jks/jksfyywj/t447692.htm。

⑤ 夏立平：《巴基斯坦核政策与巴印核战略比较研究》，载《当代亚太》2008 年第 3 期，第 65～76 页。

⑥ 陈妙峰：《蒙古无核区问题探悉》，载《东北亚论坛》2002 年第 1 期，第 39～42 页。

履行 NPT 义务；其次，如果发生违反义务的情形，则根据法律程序要求违约国承担相应责任；最后，产生的争端应当通过法定程序和平解决。但这种法律程序在核不扩散条约体系中并不是现成的，而是需要根据相关国际法规范来考察，这是本研究的意义所在。

四、研究方法

（一）国家责任法

1. 国家责任的概念

在当代国际法中，国家责任一般指国家对其不法行为承担的责任。① 该概念的适用范围经历一个从特定领域到普遍适用的发展过程。②

责任是法律中的基础概念之一。在任何一种法律体系中，不遵守法律规范赋予的义务，则必定产生责任。责任和义务是不可分的。③ 不存在义务，则责任也不存在。责任源于对义务的违背。康德就说，“义务是一切责任的主要内容”。④ 对法律规范之义务的违背，会产生承担责任的后果。这是一切法律的出发点。

---

① 王铁崖：《国际法》，法律出版社 1995 年版，第 98 页；张乃根：《国际法原理》，中国政法大学出版社 2002 年版，第 58～59 页；张乃根：《试析〈国家责任条款〉的“国际不法行为”》，载《法学家》2007 年第 3 期，第 95～101 页；周忠海：《国际法》，中国政法大学出版社，2008 年第 145 页；伊恩·布朗利：《国际公法原理》，曾令良等译，法律出版社 2007 年版，第 385 页；蒂莫西·希利尔：《国际公法原理》，曲波译，中国人民大学出版社 2006 年版，第 155～156 页；詹宁斯、瓦茨修订：《奥本海国际法》（第一卷第一分册），王铁崖等译，中国大百科全书书版社 1995 年版，第 401～402 页；Bin Cheng, General Principles of Law as Applied in International Courts and Tribunal, London: Stevens and Sons Ltd., 1953, pp. 169－170。

② Alain Pellet, the Definition of Responsibility in International Law, in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, ed., The Law of International Responsibility, Oxford University Press, 2010, pp. 8－10.

③ 凯尔森：《法与国家的一般理论》，沈宗灵译，中国大百科全书出版社 1996 年版，第 65、73 页。

④ 康德：《法的形而上学原理——权利的科学》，沈叔平译，商务印书馆 1997 年版，第 25 页。

责任也是国际法的核心，其构成了被认为是国际共同体宪法的根本部分。国家责任概念也被描述为是国家平等的必然推论。如果因为它同主权概念相冲突就否认它，那就必定否认国际法律秩序的存在。“没有责任，就没有法律。”[①] 伊恩·布朗利把国家责任视为“国际法的公共秩序机制” （the mechanisms of public order）之一。[②]

在国际法发展史的早期，欧洲国内法和万民法（the law of nations）共用一些基本的法律概念，责任概念就是其中之一。[③] 此概念的渊源是罗马法。14 世纪和 15 世纪，“不义战争发动者得为所有损失负责”和“战争的正当理由及报复”（just causes of war and reprisal）原则对国际法中国家责任的法律概念有重要影响。[④] 后来格劳修斯对战争合法性的探讨以及康德关于一个民族“开战的权利”就是这方面的体现。[⑤] 18 世纪至 19 世纪，欧洲和美洲为解决国家间争端所进行的国际仲裁实践对国家责任思想的形成有决定

① Alain Pellet, the Definition of Responsibility in International Law, in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, ed., The Law of International Responsibility, Oxford University Press, 2010, p. 3、4.

② Ian Brownlie, The Rule of Law in International Affaires—International Law at the Fiftieth Anniversary of the United Nations, the Hague/London/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1998, p. 52, 62—64, 65、79.

③ 例如，Anzilotti 提出的国家责任概念是“不法行为，一般而言，也就是违反国际义务，伴随着在行为可归于的国家同被违反义务指向的国家之间产生的新法律关系，前者有义务赔偿，后者可要求赔偿”。该概念反映了国际责任的经典理论，被认为是用了严格的“私法/民法方法”（private/civil law approach）。Alain Pellet, the Definition of Responsibility in International Law, in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, ed., The Law of International Responsibility, Oxford University Press, 2010, p. 5、12。

④ Ian Brownlie, System of the Law of Nations: State Responsibility—Part One, Oxford: Clarendon Press, 1983, pp. 3—4.

⑤ 格劳秀斯：《捕获法》，张乃根等译，上海人民出版社 2006 年版，第 78～98 页；康德：《法的形而上学原理——权利的科学》，沈叔平译，商务印书馆 1997 年版，第 182 页。

性作用。[1] 19世纪末到20世纪30年代是国家责任原则明确的形成时期，主要由国际仲裁的实践所发展，但国家责任作为法律概念的适用范围主要涉及东道国对外国国民之损害承担责任这个问题。[2] 直到联合国国际法委员会在编纂和发展国家责任规则过程后期，该概念才慢慢被赋予很广的适用范围，现在一般指国家违背国际义务

---

① 伊恩·布朗利认为，首次在法律技术框架内考察"国家责任原则"的是德国法学家 Heffter，其著作 Das Europaïsche Völkerrecht der Gegenwart 初版于1840年，在欧洲广为传播。后来的 Halleck，Bluntschli，Triepel，Anzilotti，Strupp 等法学家对该问题作了更深入的研究。参见 Ian Brownlie，System of the Law of Nations：State Responsibility－Part One，Oxford：Clarendon Press，1983，p. 7。

② Ian Brownlie，System of the Law of Nations：State Responsibility－Part One，Oxford：Clarendon Press，1983，pp. 5－9. 1929年"哈佛国际法研究"中关于国家责任的条文就名为"对领域土内外国人人身或财产造成损失的国家责任（Responsibility of states for damage done in their territory to the person or property of foreigners）"，其第一条内容为："A state is responsible，as the term is used in this convention，when it has a duty to make reparation to another state for the injury sustained by the latter state as a consequence of an injury to its national."参见 John P. Grant and J. Graig Barker complied，The Harvard Research In International Law：Original Materials，Buffalo，New York：William S. Hein & Co.，Inc.，2008，p. 140－142。1961年的"哈佛国际法研究"关于国家责任的草案（Draft Convention On The International Responsibility Of States For Injuries To Alien）仍然集中在东道国侵害外国投资者的责任上，其第一条内容为："A State is internationally responsible for an act or omission which，under international law，is wrongful，is attributable to that State，and causes an injury to an alien."该草案全文载于1969年《国际法委员会年鉴》第二卷：Yearbook of the International Law Commission，1969，vol. II，pp. 142－149。有传言说该草案受时任联合国国际法委员会秘书梁鋆立的推动。联合国国际法委员会在编纂、发展国家责任法的时候，曾受到1961年哈佛草案的影响，报告员 Gracía Amador 在1959年的草案中也曾将国家责任局限于东道国对于外国人的责任。这种思路引起广泛的批评。参见 James Crawford and Tom Grant，Responsibility of States for Injuries to Foreigners，In John P. Grant and J. Graig Barker ed.，The Harvard Research In International Law：Contemporary Analysis and Appraisal，Buffalo，New York：William S. Hein & Co.，Inc.，2007，p. 90、92、94－97。The Amrican Law Institute 起草的《美国对外关系法第三次重述》，在涉及国家责任的时候，国家对伤害外国人的责任仍然是主要内容，少有一般性问题的条款。当然，这是从美国国内法的视角来看这个问题的。参见 Restatement of the Law－Foreign Relations Law of the United States，Amerian Law Institute Publishers，1987，vol. 1，p. 96－100，vol. 2，pp. 184－229。

构成国际不法行为，并产生国家责任。

国家责任概念和相关原则早期是在国际司法实践中就被明确提出的。在“西班牙摩洛哥区域案”仲裁裁决中，胡伯认为：“责任是权利的必然结果。一切具有国际特征的权利都包含国际责任。如果不履行有关义务，就要承担义务去作出赔偿（the obligation to make reparation）。”[①] 最经常被引用的经典判例是常设国际法院于1928年在“霍茹夫工厂案”管辖权和赔偿判决中作出的阐述：“违反一项约定包含一项以适当形式作出赔偿的义务，这是一项一般国际法原则。”“任何对约定的违反都含有作出赔偿的义务，这是一项国际法原则，甚至是一般法律概念。”[②] 国家对其违反义务的行为承担责任在司法实践中被认为是一项基本的国际法原则，国家实践也支持这项原则。

2. 国家责任法的现状

国家为其不法行为承担责任的原则主要由国际司法实践一再强调并适用。除了前述“霍茹夫工厂案”之外，当代的司法实践包括国际法院的“科孚海峡案”、“尼加拉瓜诉美国军事及准军事活动案”、“加布奇科沃－大毛罗斯项目案”判决，国际法院在这些案件中适用了该原则。[③] 国际仲裁法庭也屡次申明这项原则，典型的是在“彩虹勇士号案”（新西兰诉法国）中，仲裁法庭指出：“一国任

① 该话的法文原文为：“La responsabilité est le corollaire nécessaire du droit. Tous droits d'ordre international ont pour conséquence une responsabilité internationale. La responsabilité entraîne comme conséquence l'obligation d'accorder une réparation au cas où l'obligation n'aurait pas été remplie. Reste à examiner la nature et l'étendue de la réparation.”（United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. 2, p. 641）中文译文参见伊恩·布朗利：《国际公法原理》，曾令良等译，法律出版社2007年版，第386页。

② 伊恩·布朗利：《国际公法原理》，曾令良等译，法律出版社2007年版，第386页。

③ United Nations, Yearbook of the International Law Commission (2001), Volume II, Part Two, New York and Geneva, 2007, pp. 32—33.

何违背任何义务的行为，无论其起因为何，都引起国家责任。”[①] 但在当前的国际法中，尚没有生效的国际公约就适用该原则的具体程序作出明确规定，而一直是通过国际司法实践加以适用、澄清，也积累了丰富的司法判例。国际法委员会在起草《国家责任法草案》的过程中，联合国秘书处曾整理了一份国家责任法方面的判例摘要供参考。[②] 国际法委员会 2001 年通过的《国家责任法草案》也非常倚重国际司法实践。[③]

目前，对国家责任法全面而系统的整理是国际法委员会 2001 年通过的《国家责任法草案》。1949 年，国际法委员会将国家责任列入优先考虑的国际法编纂日程，但因指导思想上的分歧和任务的艰巨性，直到 2001 年才通过草案条文。[④] 国际法委员会起草条约草案采用的方法是“渐进发展与编纂”，[⑤] 这是由《国际法委员会章程》所规定的。根据该《国际法委员会章程》第十五条的界定，“逐渐发展国际法”一语指就国际社会尚未订立规章或各国惯例尚未充分发展成法律的各项主题，拟订公约草案；“国际法的编纂”意指更精确地制定并系统整理广泛存在国家惯例、判例和学说的国

---

① “…any violation by a State of any obligation, of whatever origin, gives rise to State responsibility and consequently, to the duty of reparation.” (United Nations, Reports of International Arbitral Awards, Vol. 20, 1990, p. 251)

② 该摘要名为“Digest of the decisions of international tribunals relating to State responsibility”（DOCUMENT A/CN. 4/169），刊载于“Yearbook of the International Law Commission”1964 年第二卷。

③ 联合国国际法委员会在起草《国家责任法草案》的时候参考了 348 个这样的案例。参见《国家责任法草案》特别报告员 James Crawford 在其所著“The International Law Commission's Draft Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries”一书中的案例表统计：James Crawford, The International Law Commission's Draft Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries, Cambridge, New York, Port Melbourne: Cambridge University Press, 2002, p. xv—xxxiii。

④ United Nations, The Work of the International Law Commission, Six Edition, Volume One, New York, 2004, pp. 194—204.

⑤ United Nations, The Work of the International Law Commission, Six Edition, Volume One, New York, 2004, pp. 37—48.

际法规则。[①] 在《国家责任法草案》的工作方法上，委员会是编纂国家对其不法行为承担责任的一般规则。[②] 但整个草案事实上综合了两种方法，条文既有编纂也有渐进发展。[③]

根据《国际法委员会章程》第二十三条，国际法委员会将草案提交给联合国大会，建议大会在一项决议中注意到国家对国际不法行为的责任条款草案，并将其列为该项决议的附件。国际法委员会还建议大会在之后的某个时间召开全权代表大会审议草案以期缔结一项国际公约。联合国大会按照国际法委员会的建议先后通过第A/RES/56/83决议（2001 年）、第 A/RES/56/83 号决议（2004年）、第 A/RES/62/61 号决议（2008 年），表示注意到关于国家对国际不法行为的责任的条款草案。[④]

国际法委员会于 2001 年通过的草案共 4 部分、59 个条款，分别解决“一国之不法行为”、“一国国际责任的内容”、“一国国际责任的履行”及“一般规定”，主体为前三部分。从官方评注对草案条文的解释来看，条文有“一般国际法原则”、“条约法规则”、“习惯国际法”和“国际法的渐进发展”四种类型。从统计上看，比较明确地属于一般国际法原则的条款约 36 个条文，属于条约法规则的有两个条文，属于习惯国际法规则有 4 个条文，属于渐进发展的条款有 4 个条文，其中若干条款有多重属性。另有 17 个条款的属性，国际法委员会的评注未指明其类型。鉴于该等条款处理的是国家责任中比较新的问题，可归类为渐进发展型的条款，但并非纯粹的渐进发展，因为有国际司法实践和部分国家实践的支持。国际法

---

① 《国际法委员会章程》第十五条，见国际法委员会官方网站，2009－3－25：http://www.un.org/chinese/law/ilc/ilc_statute.htm。

② United Nations, The Work of the International Law Commission, Six Edition, Volume One, New York, 2004, p. 199.

③ 贺其治：《国家责任法及案例浅析》，法律出版社 2003 年版，第 11～13 页。布朗利认为国际法委员会没有在其国际法的编纂与渐进发展任务之间维持严格的区分。伊恩·布朗利：《国际公法原理》，曾令良等译，法律出版社 2007 年版，第 18 页。

④ United Nations, The Work of the International Law Commission, Six Edition, Volume One, New York, 2004, pp. 203－204。

委员会为了系统性和总体上考虑国家责任的一般性规则，认为这些尚未充分发展的领域也需要纳入。[①] 总体看来，国际法委员会的《国际责任法草案》具有很明显的"国际法编纂"成分。根据《国际法院规约》第三十八条规定：在解决国际争端的时候，国际条约规范、国际习惯和一般法律原则应适用。尽管草案条文尚不具有国际公约效力，但其中已有的国际条约规范、国际习惯和一般法律原

① 通过国际法委员会对草案条文的官方评注来分析，属于一般国际法原则的条款为：第一条（一国对其国际不法行为的责任）、第二条（一国国际不法行为的要素）、第三条（把一国的行为定性为国际不法行为）、第四条（国家机关的行为）第一款、第五条（行使政府权力要素的个人或实体的行为）、第九条（正式当局不存在或缺席时实施的行为）、第十条（叛乱运动或其他运动的行为）、第十一条（经一国确认并当作其本身行为的行为）、第十三条（对一国为有效的国际义务）、第十八条（胁迫另一国）、第二十（同意）、第二十一条（自卫）、第二十二条（对一国际不法行为采取的反措施）、第二十三条（不可抗力）、第二十五条（危急情形）、第二十七条（援引解除行为不法性的情况的后果）、第二十八条（国际不法行为的法律后果）、第二十九条（继续有责任履行）、第三十一条（赔偿）、第三十二条（与国内法无关）、第三十四条（赔偿方式）、第三十五条（恢复原状）、第三十六条（补偿）、第三十七条（抵偿）、第三十八条（利息）、第三十九条（促成损害）、第四十四条第一款（可否提出要求－外交保护））、第四十五条（援引责任权利的丧失）、第四十六条（数个受害国）、第四十七条（数个责任国）、第四十八条（一受害国以外的一国援引责任）、第五十一条（相称）、第五十二条（与采取反措施有关的条件－通知原则）（第一款b项）、第五十五条（特别法）、第五十六条（本条款中没有明文规定的国家责任问题）、第五十八条（个人的责任）；属于条约法规则条款为：第五十条（不受反措施影响的义务）、第五十九条（联合国宪章）；属于习惯国际法规则的条款为：第四条（国家机关的行为）、第二十四条（危难）、第二十五条（危急情况）、第四十四条（可否提出要求－用尽当地救济）；属于国际法渐进发展的条款为：第三十六条（补偿）第二款、第四十一条（严重违背依本章承担的一项义务的特定后果）第一款、第四十八条（受害国援引责任的内容）第二款、第五十五条（受害国以外的国家采取的反措施）。在草案中属性不明确的条款为：第六条（由另一国交由一国支配的机关的行为）、第七条（逾越权限或违背指示）、第八条（受到国家指挥或控制的行为）、第十二条（违背国际义务行为的发生）、第十四条（违背义务行为在时间上的延续）、第十五条（一复合行为违背义务）、第十六条（援助或协助实施一国际不法行为）、第十七条（指挥或控制一国际不法行为的实施）、第二十六条（遵守强制性规范）、第三十条（停止和不重复）、第三十三条（第二部分所载国际义务的范围）、第四十条（适用范围：违反强行法）、第四十二条（一受害国援引责任）、第四十三条（一受害国通知其要求）、第四十九条（反措施的目的和限制）、第五十条（终止反措施）、第五十

则应当适用。

国际法委员会的草案在起草的过程中及二度通过之后，其工作成果已经在国际司法实践中作为权威引证而适用。如在“加布奇科沃-大毛罗斯项目案（匈牙利诉斯洛伐克）”中，国际法院引用了国际法委员会一读通过的《国家责任法草案》第三十三条（危急情况），来说明“习惯国际法承认危急情况是解除不符合国际义务的行为不法性的一个理由”①。国际法院在“被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果咨询意见”中也引用了同样的条款来说明以色列修建隔离墙的背景不属于“危急情况”②。根据联合国秘书处的统计，“国际性法院、法庭和其他机构曾 129 次在其裁判中援引国家责任条款和评注，包括在 1973 年至 1996 年期间暂时通过的条款草案、1996 年一读通过的条款草案以及在 2001 年最后通过的条款”③。毋庸置疑，国际法委员会的草案是目前关于“国家对不法行为的责任”的权威表述。

3. 国家责任法的次级规则问题及遗留问题

国际法委员会起草国家责任草案条文的目的不是为了界定国家承担的实体义务，这些实体义务被称为“初级规则”。相反，委员会只是确定未能履行“初级规则”设定之义务的法律后果，即“次

七条（国际组织的责任）。关于第四十二条受害国援引国家责任的资格，有学者认为，“只有受害国能够对违反某一国际义务的其他国家提起国际求偿，这是一个一般原则”。蒂莫西·希利尔：《国际公法原理》，曲波译，中国人民大学出版社 2006 年版，第 166～167 页。就此来看，第四十二条可归属于“一般国际法原则”。

① Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia) 判决书第 50 段，见国际法院网站，2009-3-26：http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf。

② “被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果咨询意见”第 140 段，参见国际法院，在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果，2008-12-9：http://www.icj-cij.org/homepage/ch/advisory/advisory_2004-07-09.pdf。

③ 参见联合国秘书处就国家对国际不法行为的责任对国际性法院、法庭和其他机构裁判整理的汇编（A/62/62）。

级规则”。[①] 早期国际法委员会特别报告员阿戈（Robert Ago）被认为提供了起草国家责任法草案的“初级规则”和“次级规则”的概念性框架。[②] 2001 年国际法委员会二读通过的草案本身并无明确的这种理论层面的论述，据称该概念可能来源于英国法理学家哈特。[③] 草案条文的“初级规则”和“次级规则”的区分被认为并不纯粹，有些初级规则实际上涉及次级规则，如排除行为违法性的第二十条“同意”、第二十一条“自卫”。另外，关于第二十二条“反措施”，其效力必须有条件，这是初级规则，而违反条件诉诸反措施也产生一国的责任，这就是次级规则。两种规则根据不同的背景，性质其实可以转化。[④]

---

① United Nations, The Work of the International Law Commission, Six Edition, Volume One, New York, 2004, pp. 198—199

② 阿戈在 1963 年的会议上提交了一份工作文件，反映了他对委员会在国家责任法的工作方向上的意见，该文载于 1963 年的《国际法委员会年鉴》。United Nations, Yearbook of the International Law Commission, 1963, vol. II, New York, 1964, pp. 251—254. 到 1969 年时，国际法委员会几乎所有成员都接受了将其工作局限于“次级规则”的观点。国际法委员会在 1980 年的报告中明确提出国家责任法草案中“初级规则”和“次级规则”的区分，委员会只确定“次级规则”，即未能履行由“初级规则”确定之义务的法律后果的规则。Eric David, Primary and Secondary Rules, in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, ed., The Law of International Responsibility, Oxford University Press, 2010, p. 27—28。

③ 张乃根：《试析〈国家责任条款〉的“国际不法行为”》，载《法学家》2007 年第 3 期，第 95～101 页。国际法委员会起草“外交保护”的特别报告员约翰·杜加尔德（John Dugard）在“关于外交保护的第二次报告”中也指出，外交保护的草案条文也立足于初级规则和次级规则的区分。对于该区分的来源，他说：“1961 年哈特在法律概念中阐述了主要规则和次要规则的区别，他把次要规则基本看作为认可规则，目的在鉴定有关义务的主要规则。熟悉哈特所作这种区别的普通法律师立即可以看出阿戈还有其他一些法理学的解释。阿戈很可能受到阿尔夫·罗斯等法学家著作的影响。罗斯认为规定义务的主要规范必须加上实际有效力制裁的次要规范，一项法律规则方可视为完整。不论委员会在区别主要规则和次要规则方面可能受到何种启发，它都没有建立在明确的法理学基础上。”（A/CN. 4/514）

④ Eric David, Primary and Secondary Rules, in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, ed., The Law of International Responsibility, Oxford University Press, 2010, pp. 29—33.

如前所述，根据国际法委员会的界定，关于国家对其不法行为承担责任的次级规则内容包括八个方面：国际法与国内法的关系、行为的客观条件、客观条件中的时间性、一国与另一国的关系、免责条件、补救条件、补救的程序或实体前提条件、反措施的条件。[①] 国际法委员会出于指导思想上的特点和实际面临的巨大困难，在草案条文中回避了有关不法行为的主观要件，而主观要件可能在免责的抗辩中具有先决问题的意义，缺了主观要件，可能反而不利于追究对不法行为所承担的责任。[②]

草案条文将国家责任领域中一些尚未发展成熟的问题也纳入了次级规则体系中，如违背集体义务时非受害国援引国家责任、非受害国诉诸反措施的条件、集体反措施的程序。其中反措施的适用问题是草案条文中最有争议的地方，国际法委员会表示有待国际法的进一步发展来完善。[③]

4. 问题结构（根据次级规则来研究非核武器国家责任问题）

本书研究的是一个初级规则引发的国家责任问题——违反NPT及相关条约义务产生的国家责任，并试图运用《国家责任法草案》的次级规则加以分析。NPT本身缺乏明确的关于违约国承担国家责任的程序性规定。《国家责任法草案》正是此种程序性次级规则的权威表述，本研究的内容也是借助该次级规则得以展开。

在“本研究的国际法问题”一目中列出了要考察的5个问题，这里就下列几个特别问题作进一步说明。

第一，违反不扩散义务所构成的不法行为的内容和构成要件。不法行为的构成要件在国际法委员会的《国家责任法草案》中被回避了，认为这是初级规则考虑的事项。但作为初级规则的NPT及相关条约并没有规定，这里需要就此进行阐述，这涉及是否承担责

① 张乃根：《试析〈国家责任条款〉的“国际不法行为”》，载《法学家》2007年第3期，第95～101页。

② 同上。

③ United Natioins, Yearbook of the International Law Commission (2001), Volume II, Part Two, New York and Geneva, 2007, p. 139.

任的前提条件。另外，不法行为是承担责任的前提，但不法行为存在与否需要通过特定的程序来认定，违反 NPT 义务的行为也不例外。这些问题将在第三章中考察。

第二，国家责任的援引问题。这涉及谁有资格要求不法行为国家承担责任的问题。《国家责任法草案》的出发点是通过违约行为造成的损害来界定的“受害国”和“非受害国”的二分法。两类国家分别根据不同的条件要求不法国家承担责任，本研究同样将这种出发点作为考察要求违约国家承担责任的问题。但是，草案考虑得更多的是传统的双边义务关系或多边义务关系中通过自助方式实施义务的情形，而在实践中核不扩散条约体系中义务的实施更多地通过国际原子能机构和联合国安理会两者，属于集体实施国际义务的范畴，具体内容包括违反核不扩散条约义务行为的认定、援引违约国家的责任、强制执行义务措施（集体性反措施），这是《国家责任法草案》所没有详细考虑的问题。本研究同时从“受害国”和“非受害国”的视角和集体实施国际义务机制这两种情况来考察援引国家责任及相关的问题。

第三，不法行为国承担国家责任的内容。国际法委员会的《国家责任法草案》归纳的一般原则是一国之国际不法行为产生该国之国家责任，国际不法行为被定义为“由作为或不作为组成的行为依国际法归于该国，且该行为构成对该国国际义务的违背”，这是国家责任的两要素。正如前面所述，国家责任的产生是否同主观要素有关的问题被回避了。这里回避的另外一个问题是承担责任是否将不法行为所造成的损害作为前提。在《国家责任法草案》中，损害仅仅是作为承担赔偿损害责任之一的“补偿”（compensation）的要素。草案的立场是需要由初级规则来处理这个问题，而且也没有一般的规则。有学者通过对《国家责任法草案》第二部分第二章和第三章有关国家责任内容的条款进行分析，得出的结论是“只有违

反义务造成物质或精神性损害才产生草案条款规定的法律后果”[①]。从《国家责任法草案》中是否可以作出这样的推论，这里不作考察。作为研究国家责任的逻辑起点，这里还要处理非核武器国家违反义务是否造成物质或精神性损害。这样，损害在本研究中同两个问题相关：援引国家责任和承担国家责任。但是，非核武器国家违反义务造成损害是否是承担国家责任的前提，或者如果没有造成损害，是否仍然要承担国际责任，这个问题将在正文中处理。

（二）经验分析

本研究既不是一个关于国家责任法的纯理论性研究，也不是专注于核不扩散在政治、军事战略上的前因后果。本研究将核不扩散条约作为确立规范的法律文件，将已经发生的各类核扩散活动和反核扩散活动视为法律事实，在国家责任法的框架下分析其法律意义及后果。从这方面讲，本研究是关于核不扩散的“个案”研究，关注在这些案件中有关国家行为的法律性质和后果，这是一个经验分析。

（三）法律渊源

核不扩散机制由一系列条约所组成，包括《不扩散核武器条约》、《国际原子能机构规约》[②]、国际原子能机构同联合国签订的《关于联合国与国际原子能机构关系的协定》[③]、各种无核区条约、双边核技术合作协定等，这些国际性法律文件构成了一个条约体

---

① Julio Barboza, Legal Injury: The Tip of the Iceberg in the Law of State Responsibility?, in Maurizioi Ragazzi ed., International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005, pp. 7—22.

② 中华人民共和国外交部条约法律司：《中华人民共和国多边条约集》第一集，法律出版社1987年版，第724～742页。以下该条约引文不再注明。

③ 《关于联合国与国际原子能机构关系的协定》的英文文本为“Agreements Between The United Nations And The Specialized Agencies And The International Atomic Energy Agency”。United Nations, Agreements Between The United Nations And The Specialized Agencies And The International Atomic Energy Agency, New York, 1961, pp. 92—101。

系。国际原子能机构的核心职能之一是为了防止核武器扩散而负责实施保障措施。根据NPT第三条规定，非核武器国家有义务接受国际原子能机构所实施的保障措施，表现在同国际原子能机构签订“保障协议”并善意履行。事实上，几乎所有的无核区条约、转让核技术的双边条约都载入了国际原子能机构保障措施这样的条款，因此这类双边或区域性多边安排实际上处于NPT和国际原子能机构之保障措施的大伞之下。[①]“保障协议”主要由国际原子能机构与《不扩散核武器条约》非核武器缔约国双方签订。[②]NPT、《国际原子能机构规约》、“保障协议”、《关于联合国与国际原子能机构关系的协定》构成了整个条约体系的核心。本研究的法律基础就是这四类国际法文件。

国际原子能机构按NPT委托实施条约义务，其理事会和总干事在实施保障协议中有重要的职能。该机构所处理的若干重大扩散事件而形成的大会决议、理事会决议和总干事报告是分析有关国家违约行为的事实依据，尤其是该机构每年一度的“保障结论”，涉及伊拉克、伊朗、朝鲜核问题的理事会决议或总干事报告，它们是本书所倚赖的第一手材料。此外，安理会在核不扩散机制中具有独一无二的强制执行权力，其通过的针对有关国家的决议也是本研究的依据。

---

① 例如，《南太平洋无核区条约》第八条、附件二就安排了缔约方接受国际原子能机构的保障措施。该条约中文文本，参见中华人民共和国外交部条约法律司：《中华人民共和国多边条约集》（第六集），法律出版社，第328页。“拉丁美洲禁止核武器条约”第十三至十六条亦作了类似的安排，参见《国际条约集》（1966－1968），世界知识出版社1978年版，第291～293页。

② NPT第三条第一款要求非核武器国家同国际原子能机构签订保障协议，该协议称之为“全面安全保障协议”，国际原子能机构在其第153号《情况通报》（Infcirc 153）中通过范本的形式详细列明其结构和内容，该范本中文本可参见：http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/Chinese/infcirc153_ch.pdf，visited August 2，2010. 以下引文不再注明。关于无核区协议与IAEA之保障职能之间的关系，参见Shalheveth Freier，Nuclear－Weapon－Free Zones，in Nuclear Non－Proliferation and the Non－Proliferation Treaty，M. P. Fry，N. P. Keatinge and J. Rotblat Ed.，Springer－Verlag Berlin Heidelberg，1990，pp. 64－70。

（四）事件（案例）的选择

条约方面的实践需要考察重大的事件。事件的选择、识别对国际法研究的重大进展很关键。[①] 在核不扩散领域中，纯粹的因违反NPT义务而产生承担国家责任的事件并不多，较为典型的是伊拉克、朝鲜、伊朗、利比亚核问题。从20世纪90年代初伊拉克入侵科威特到2003年美国入侵伊拉克，伊拉克核问题是重要个案，但有特殊背景，其起源不是一个纯粹的核不扩散问题，尽管该问题所反映的法律要点具有重要的参照价值，至于是否具有先例价值，断言尚早。本书所分析的核扩散事件止于2010年年底。

本研究所倚重的个案主要是伊拉克、伊朗和朝鲜核问题，相对于整个NPT缔约国总数而言，数量偏少。假设真的发生许多核扩散事件，这对国际社会的和平与安全而言当然不利，世人也不期望如此。任何形式和规模的核战争对整个人类来说都是悲剧性的灾难，即使只有一个NPT缔约国违反义务开发核武器，也会将核不扩散制度撕开一个口子。如果某缔约国家的违约行为涉及紧张的国际或地区争端，有时甚至是武装冲突的爆发点，在武装冲突中使用核武器的可能性增大，那么NPT的目的与宗旨就会落空。事实上，伊拉克过去从事秘密核武器计划是在激烈的两伊战争、伊拉克－以色列敌对关系这样的背景下进行的。伊朗不透明的核计划是在阿以冲突、伊朗－美国敌对关系中进行的。朝鲜公开试验核武器的背景是朝鲜半岛南北对峙、朝鲜－美国敌对关系。当然，这里不是暗示紧张的国际局势完全是由伊拉克、伊朗和朝鲜造成的，其中缘由也不便在这里讨论。既然NPT要通过固定核武器国家数量、阻塞非核武器国家成为核武器国家的途径来降低核战争的爆发概率，那么即使个案比较少，也具有研究的价值。值得注意的是，伊拉克入侵科威特后国际社会在处理伊拉克秘密核计划的时候，国际原子能机构和安理会全程起了主导作用，并于1994年彻底解除了伊拉

① 万鄂湘、王贵国、冯建华主编：《国际法：领悟与构建》，法律出版社2007年版，第125～130页。

克的核武装。这个过程反映了集体实施 NPT 下违约国家之责任的全貌，其中的经验非常值得总结。伊朗和朝鲜核问题正处于僵持状态，两者如何解决、最终如何承担国家责任，现在情况并不是十分明朗，这正是需要重点考虑问题。

五、本书的结构安排及基本观点

根据上述指导思想，通过总结几个典型的违反核不扩散义务的个案，考察非核武器国家对其不法行为所应承担的责任，目的在于研究如何更好地促使履行义务。本书共分为六章来考察所要研究的问题。

第一章，核不扩散的国际法框架。核不扩散机制建立在 NPT 条约基础上，条约对履行义务的安排就是考察的重点对象。本章的分析以 NPT、《国际原子能机构规约》、国际原子能机构同非核武器国家缔结的各类“保障协议”、《关于联合国同国际原子能机构关系协定》文本为中心。《国际原子能机构》和《关于联合国同国际原子能机构关系的协定》一道构成了一个 NPT 下非核武器国家义务的集体实施框架。在整个实施 NPT 下非核武器国家义务的过程中，由国际原子能机构和安理会构成的这种实施条约义务的集体方式是核不扩散条约最主要的特点。由于安理会可以在《联合国宪章》第七章规定的权限内采取强制行动，因而拥有强制实施条约的权力。这个特点主导了后续的非核武器国家违约责任的援引、反措施（包括强制措施）的实施。

第二章，核不扩散条约下非核国家所承担的国际义务。研究国际义务往往借助类型学，本章从两种类型来分析非核武器国家所承担的义务。一种类型以被保护的利益为出发点，考察核不扩散条约义务属于双边义务、集体性义务、国际社会整体义务中的哪一种。国际法委员会在《国家责任法草案》中正式提及该类型，作为确定受害国和援引责任的出发点。另一种类型以义务对主体的具体要求（义务的范围）为出发点，考察核不扩散条约义务是否属于“行为义务”或“结果义务”。这种类型是一种分析性工具，有助于确定

不法行为的成立和承担国家责任的内容。本章对义务的分析为此后分析不法行为构成、援引国家责任奠定基础。

第三章，核不扩散条约下非核武器国家的不法行为。本章重点考察伊拉克、伊朗、朝鲜核问题案例，归纳在核不扩散条约下不法行为的内容以及构成。《国家责任草案》确定国际不法行为只包含两个要素，即可归于国家的行为和该行为违背国际义务。至于不法行为是否应包括主观要素，按照该草案的思路，应根据具体初级规则来判断，但核不扩散条约中的相关条款不明确。一个实际的态度是，不法行为是否包括主观要素，将根据 NPT 的目的与宗旨、义务的内容和性质来判断。是否承担过错责任还是客观责任，首先要看一种责任制度是否有助于实现 NPT 的目的与宗旨，其次要看具体的义务履行是否接受主观无过错的抗辩，这是确定责任基础的客观检测法。在实施核不扩散条约过程中，国际原子能机构担负了确定非核武器国家是否遵守条约义务的认定之职。该项认定结论既是国际原子能机构要求违约国承担责任的起点，也是该机构启动向安理会报告制度的起点。安理会后续的行动包括援引国家责任、采取强制措施（制度性的反措施）。

第四章，援引核不扩散条约中的国家责任。援引国家责任的一个逻辑起点是受害国存在与否，这需要分析非核武器国家违反义务是否给其他国家造成物质或精神性损害。如果没有损害，还可以考察非违约国家是否可诉诸其他理由而援引国家责任。根据条约安排，援引非核武器国家违约责任呈现一种双轨道：一是国际原子能机构—安理会援引国家责任，二是缔约国本身援引国家责任。鉴于承担国家责任的最终方式是要回到国际原子能机构的保障措施轨道上，因此缔约国援引国家责任只有补充性质，这在实践中已经获得证实。本章将考察这些具体问题。

第五章，违约国家承担责任的方式。除了责任的主观构成问题之外，承担国家责任尚有另一个问题：是否以不法行为造成损害为前提？第四章对损害存在与否的分析是回答这个问题的基础，但这个问题不能仅仅从逻辑或理论上来回答，还需要根据核不扩散条约

的实践经验来考察。对于承担国家责任的内容，根据一般国际法原则，国家责任的内容包括继续履行、停止和不重复、赔偿损失（恢复原状、补偿、抵偿），这些方式怎样具体适用于违反核不扩散义务的情形呢？本章通过考察伊拉克、伊朗、朝鲜核问题的实际情况，讨论并回答这些问题。

第六章，核不扩散条约下争端解决及相关问题。在国际社会的现实中，核扩散问题多次引发了重大的争端乃至国际危机，而当今国际法规范要求和平解决争端。在援引国家责任的过程中，受害国诉诸反措施以便促使违约国家履行义务，而反措施本身也容易产生争端。安理会为了要求违约的非核武器国家履行义务而采取的强制措施属于“集体性反措施”，这是《国家责任法草案》没有展开的问题，而正是这种“集体性反措施”主导了核不扩散条约的实施。此外，核不扩散条约中存在着若干通过司法程序解决争端的规定，它们为何没有发挥作用？为此，本章考察的问题包括核不扩散条约中的争端解决问题、反措施问题、使用武力问题，这些问题都可以在“争端解决”的大框架内予以考察。

第一章　核不扩散的国际法框架

核不扩散（nuclear non－proliferation），就其本质来讲是防止非核武器国家通过某种途径获得、拥有、制造核武器或核爆炸装置，广义而言属于军备控制机制；但其仅针对一种类型的国家，即1967年1月1日前没有制造并爆炸核武器或其他核爆炸装置的国家，又称为“非核武器国家”。这个定义自然是根据《不扩散核武器条约》（以下简称“NPT”）第九条第三款“核武器国家”的定义而获得的：1967年1月1日前制造并爆炸核武器或其他核爆炸装置的国家被称为“核武器国家”。只有“非核武器国家”这类国家承担义务，不获得、制造或拥有核武器或核爆炸装置。要达到这个目标，需要这两类国家通力合作。因此，国际社会经过努力，通过各种国际法律文件构建了一个核不扩散条约体系，主要包括NPT、各种无核区条约、建立多边机构的《国际原子能机构规约》、因双边核技术合作而签订的双边协议、应多种国际法律文件要求各个国家同国际原子能机构之间签订的各种保障协议，等等。这些国际法律文件一道对核活动领域中的国家、国际组织和其他行为主体规定了广泛的行动框架。它们逐渐演化为一个全球性的机制，其中NPT居于中心地位，是防止核扩散的基石。它获得了全世界最为广泛的承认，除了以色列、印度和巴基斯坦外，其他国家都是该条约的缔约国。

NPT为非核武器国家设定了基本的义务，但把这个义务的实施交给了国际原子能机构，而该机构又同各个国家另外签订“保障协议”来预防非核武器国家获得核武器或核爆炸装置。其他无核区

条约、双边核合作协议也无不通过国际原子能机构的保障措施来达到目的，而且无核区条约、双边核合作协议的当事方基本上都是NPT的缔约国，因此在某种程度上此类防止核扩散的制度设计被纳入了NPT和国际原子能机构保障协议框架中。

第一节　国际社会防止核扩散的努力及成果

一、早期控制核能的努力和国际原子能机构的成立

（一）巴鲁克计划

美国成功地进行核武器试验并在日本广岛、长崎使用原子弹之后，政治家们即刻预见到核武器将会在其他国家扩散并威胁人类生存。于是，他们就如何对核武器进行一定程度的控制有了一些模糊的想法。初期，美国从自己的国家利益和战略出发，打算以自己为主来控制核武器，其实质是垄断核武器，而面对其他国家尤其是苏联不可避免地将获得核武器这个事实，美国的这一想法在逻辑上行不通，因此不得不诉诸国际性控制。[①] 1946年，联合国大会通过建立“联合国原子能委员会”的决议。[②] 该委员会的职责是为消除核武器、在国际控制下和平利用核能提供建议。1946年6月14日，美国代表向联合国原子能委员会提交了后来称为“巴鲁克计划”的提议，根据联合国原子能委员会的目标，提出成立一个国际组织机构，其权力作如下安排：

“第一，对威胁世界安全的所有原子能及其活动进行管理、控

① 参见麦乔治·邦迪：《美国核战略》，褚广友等译，世界知识出版社1991年版，第178～271页。

② 联合国文献中心. 联合国第一届大会第A/RES/1（I）号决议，2008－7－3：http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/033/55/IMG/NR003355.pdf?OpenElement。

制，或成为其所有者；第二，有权对所有原子能活动进行控制、检查和发放许可；第三，有义务促进原子能的和平利用；第四，积极负责地研究和发展工作，目的在于使该机构处于原子能知识领域的前沿，且能理解滥用原子能之行为、能检查出此类行为。”①

对于可能出现的滥用原子技术的情形，巴鲁克计划设定了具有可实施的制裁内容，体现“长牙齿的国际法”②。拟议中的国际机构对原子能实行垄断管理，若出现下列情况，则应当有惩罚措施：

“第一，非法占有或使用原子弹；第二，非法占有或分离可制造原子弹的原子原料；第三，攫取属于该机构或者为该机构所准许的任何设备、财产；第四，任意干涉该机构的活动；第五，建设、运行危险工程之方式同国际控制机构准许的方式相背离，或者未经国际控制机构准许就建设或运转。”③该计划没有具体讲明怎样惩罚，但对可能出现的非法使用核设备和核原料进行惩罚，是该计划比较特出的一个特点。

在该问题上，美国和苏联双方立场上存在的巨大差异。在美国独占核武器的时代，“苏联政府绝不会接受任何不允许它制造和掌握一定数量的原子武器从而使它不能和美国享有同等地位的协定”④。且计划中的惩罚之说在一定程度上是对主权的重大限制，甚至相当于“必须让‘战争’降临到违反规定者的头上”⑤。这在当时是比较激进的设想，所以巴鲁克计划的构想没有现实的可能性。

（二）“国际原子能机构”的成立

1953 年 12 月 8 日，美国总统艾森豪威尔在联合国大会上做了

---

① The Paruch Plan，2008—7—3：http://www.atomicarchive.com/Docs/Deterrence/BaruchPlan.shtml.

② 同①。

③ Legal Models of Arms Control：Past，Present，and Future，Harvard Law Review，100（6），1987，pp.1326—1344；麦乔治·邦迪：《美国核战略》，褚广友等译，世界知识出版社 1991 年版，第 226～227 页。

④ 麦乔治·邦迪，《美国核战略》，同上，第 265 页。

⑤ 同④，第 227 页。

题为“原子和平”(Atoms for Peace)的演说，将对原子能进行国际控制的问题又提了出来。新提议的着眼点不是裁军，而是向全世界公开原子能所带来的利益。该建议的主要特点是：鼓励全球就最佳地和平利用原子能而进行研究；宣扬这样的观点——在有国际保障制度的条件下，在和平利用原子能方面进行国际合作，这样能够控制核武器的扩散；降低现有核武器库的毁灭能力，就人类所面临的核心问题展开积极的对话。[①]

这次讲演被认为是国际原子能机构的起源。[②] 1956 年 9 月至 10 月，联合国总部召开了国际原子能机构(International Atomic Energy Agency)规约大会。规约大会达成协议后，国际原子能机构于 1957 年 7 月 29 日成立。国际原子能机构的工作有三个支柱：核查、核能利用的安全，以及保障措施和技术转让。

对防止核武器扩散而言，国际原子能机构在这方面的重要工作就是保障措施及相关的核查(verification)工作，即确保特定的核原料和核设施不被用于非和平的目的。早期核查的对象是核技术转让的双边或多边协定所特别规定的核设施和核原料。NPT 生效后，其缔约国须同国际原子能机构签订保障协议，对条约下规定的核设施和核原料进行核查。这样国际原子能机构在防止核武器扩散机制中就处于核心地位。

二、《不扩散核武器条约》的谈判和签署

(一) 谈判过程

《不扩散核武器条约》文本的谈判是通过三个沟通渠道进行的。第一个也是最重要的一个，乃是苏联和美国直接的双边接触。第二个渠道是“十八国裁军委员会”(ENDC)在日内瓦进行多边谈判

---

① 艾森豪威尔：Atoms for Peace，2008－7－3：http://www.iaea.org/About/history_speech.html。

② David Fisher. History of the IAEA，2008－7－3：http://www.iaea.org/About/history.html .

后协商出的具体的条约文本。第三个渠道是美国及北约盟国就核防卫进行磋商之后制定的计划。在谈判过程中，有三方面的问题贯穿始终。一是随着大规模核电站日渐增多，如何管理这样内生性的核扩散；二是如何处理核武器国家向其盟国转让的核装置，美国向北约提议的多边核力量引发了该问题；三是将来达成的核不扩散条约条款必须涉及充分核查问题。

整个谈判在联合国框架内进行。如下几个重要的阶段性成果就是通过联合国大会决议，甚至安理会决议的形式固定下来的：

1958 年到 1959 年，爱尔兰提议通过联合国大会决议，支持通过国际协议禁止转让核武器。①

1961 年，联合国大会通过了类似爱尔兰提议的大会决议。② 该决议呼吁所有国家，尤其是核武器国家采取措施，限制核武器的扩散，并呼吁所有国家不要转让或获取此类武器。

1965 年，联合国大会通过了 2028 号决议，核不扩散条约的概念性框架取得了突破。该决议纳入了下列五项原则：

一是该条约应当避免留下漏洞，使核武器国家或非核武器国家可以借此进行任何形式的核武器扩散；二是该条约应当反映出核武器国家和非核武器国家在其相互责任和义务上双方都能接受的平衡；三是该条约应当是实现普遍、完全裁军的第一步，尤其是进行核裁军；四是该条约应当有各方都能接受、切实可行的条款，以保证条约的有效性；五是该条约的任何内容都不能对任何国家达成无核武器区产生不利影响。③

1966 年谈判的时候，非核武器国家要求核武器国家承诺，如果自己同意条约中禁止制造、拥有核武器的话，应确保自己免予核

① 联合国文献中心，联合国大会第 1380（XIV）号（1959）决议，2008－7－3：http://www.un.org/chinese/documents/resga.htm。

② 联合国文献中心，联合国大会第 A/RES/1665（XVI）号决议，2008－7－3：http://www.un.org/chinese/documents/resga.htm。

③ 联合国文献中心．联合国大会第 A/RES/2028（20）号决议，2008－7－3：http://www.un.org/chinese/documents/resga.htm。

威胁和核攻击。1968年3月7日，苏联、美国及英国以安理会决议草案的形式向“十八国裁军委员会”提交了关于安全保证的声明。1968年3月11日，苏联和美国联合向“十八国裁军委员会”提出了一个条约草案，其中第六条拓宽了核武器国家设法进行核裁军和常规裁军承诺的范围。1968年4月24日，“十八国裁军委员会”将其裁军报告、核不扩散草案连同安全保证的三方建议提交给第22届联大和联合国裁军委员会。1968年6月19日，联合国安理会就“核不扩散条约非核武器缔约国保障”问题通过了第255号决议。根据该决议，核武器国家据此不对非核武器国家缔约方使用核武器。[①] 1995年，安理会第984号决议中核武器国家一致重申了该项保证。

（二）《不扩散核武器条约》的签署

1968年7月1日，50多个国家共同签署了NPT，包括美国、苏联和英国。美、苏、英三国再加上40个其他国家提交了批准书后生效。1970年3月5日NPT正式生效。该条约生效之后，核不扩散机制有了一个核心的国际法基础。没有NPT，核不扩散机制还是可能进一步发展的，但不大可能获得如此广泛的国际承认，也不可能有后来那样的法律效力。

第二节 《不扩散核武器条约》设定的权利和义务

一、缔约国的权利和义务

NPT建立在缔约国的划分上——核武器国家和非核武器国家，

① 联合国文献中心. 安理会第255号（1968）决议，2008－7－3：http://www.un.org/chinese/documents/resga.htm。

这两类国家既承担各自不同的义务，也承担共同的义务，这种分类在国际条约中是比较少见的。该条约文本共计十一条，有些条款是专门针对核武器国家设定的义务，有些是针对非核武器国家设定的义务，另一些是针对这两类国家设定的义务。条约文本设定的权利和义务并没有基于严格对等的基础，从此点来看，该条约是比较特殊的国际条约。下面是该条约中核心条款的法律内容。[①]

（一）核武器国家承担不扩散义务

第一，规定核武器国家承诺不向任何接受者转让核武器或转让其对核武器的控制。该项禁止也包括核武器国家之间相互转让核武器。第二，核武器国家不得协助非核武器国家制造或以其他方式获得核武器。第三，这项禁止规定既适用于为和平目的而设计的核爆炸装置，也适用于为制造武器目的而设计的核爆炸装置。这是因为制造核爆炸装置所用的技术及其功能具有相似性，出于不扩散核武器的目的，禁止任何核爆炸装置都是必要的。完全禁止转让核爆炸装置这个禁令也包括向国际组织转让。[②]

第三条第二款规定了缔约方为和平目的而向非核武器国家提供原料、特殊裂变物质、设备或材料以用于处理、使用或生产特殊裂变材料的前提条件，即这些原料、设备和设施必须受保障措施的约束，否则不得提供。承担该款义务的是所有缔约国，包括核武器国家和非核武器国家。因为有相当多的非核武器国家本身也有非常先进的核技术。

（二）非核武器国家承担不接受转让、拥有、制造核武器义务

不扩散条约第二条涉及非核武器国家的义务。首先，该条禁止非核武器国家从任何转让方接受核武器或其他核爆炸装置的转让，

---

① 参见中华人民共和国外交部条约法律司：《中华人民共和国多边条约集》第六集，法律出版社 1994 年版，第 94～95 页。

② Edwin Brown Firmage, The Treaty on the Non－Proliferation of Nuclear Weapons, The American Journal of International Law, 1969, 63 (4), pp. 722－723; Edwin Brown Firmage, The Treaty on the Non－Proliferation of Nuclear Weapons, The American Journal of International Law. 1969, 63 (4), p. 724.

或者接受对核武器的控制。其次，非核武器国家不能制造核武器或其他核爆炸装置，或在制造此类武器或装置过程中接受任何协助。核武器包括导弹的核弹头或核炸弹，但不包括构成核爆炸装置组成部分中的非核爆炸装置，如运载系统，或核潜艇上的核反应堆。①按照这种理解，核动力军舰或潜艇用的核反应堆不在本条约所禁止之列。

（三）非核武器国家接受国际原子能机构保障措施义务

第三条是《不扩散核武器条约》下具有实施内容的条款，即保障条款，其目的在于确保非核武器国家遵守核不扩散条约规定，用于和平目的的核材料不至于转为核武器之用。第一款规定非核武器国家同意将其领土之内、管辖之下、控制之下的任何地方进行的所有和平性质的核活动中使用的一切原料或特殊裂变物质置于保障措施之下。在本条下接受保障措施的客体是全面的，包括非核武器国家领土之内、管辖或控制之下的所有核活动、所有核原料。

至于本条中的“原料或特殊裂变物质，或特别为处理、使用或生产特殊裂变物质而设计或配备的设备或材料”，为了统一标准，“核供应国家集团”（NSG）发布了《伦敦指针》，列出了不得用于和平目的之外的原料和设备清单。②《华沙指针》则列出了双重用途的原料和设备清单。③

第四款规定了达成保障协议的方式。非核武器国家可根据国际原子能机构规约单独达成协议，或者达成多边协议。条约生效后 180 日内要开始就保障协议进行谈判，谈判开始后 18 个月内要达成协议。

保障制度的设计不在于确保条约第一、二条得以实施，也不是

① Edwin Brown Firmage, The Treaty on the Non－Proliferation of Nuclear Weapons, The American Journal of International Law. 1969, 63 (4), p. 724.

② 由国际原子能机构发布：INFCIRC254/REV. 1/PART 1/MOD. 1－1993－《情况通报》254 号。

③ 由国际原子能机构发布：INFCIRC254/REV. 1/PART 2/ －1992－《情况通报》254 号。

为了检查出非核武器国家和平利用核能之外的具有威胁性的武器生产体系。保障体系条款也不适用于核武器国家境内和平利用核能的活动。设计保障体系的目的在于去核实那些非核武器国家是否遵守条约中禁止将和平核计划所用的裂变材料转用于核武器计划或其他核爆炸计划这样的规定。[①]

（四）和平利用核能的权利

第三条第三款旨在确保非核武器国家根据第四条规定享受和平发展核能的权利不受保障措施的妨碍。第四条确保了该条约会妨碍所有缔约方在第一条和第二条规定范围内和平利用核能的权利。第四条是该条约中少有的提到权利的条款，旨在鼓励核武器国家为非核武器国家和平开发核能提供协助，并充分考虑了发展中地区的需求。但该条款过于简要，无法对核武器国家设定特定义务。因为在谈判过程中，是否将核武器国家在非核武器国家和平利用核能方面的作用作为义务来要求，各个国家的立场差异很大，所以最后的文本才用了这样简要的用语。

（五）核裁军义务

第六条规定所有缔约各方有义务着手谈判，设法停止核军备竞赛，进行核裁军。第六条表明非核武器国家对于其放弃获取核武器而要求的一定回报，在该条约中具有重要地位。从防止核武器扩散的长期性来看，最为重要的规定就是第六条。[②] 国际法院在“以核武器进行威胁或使用核武器的合法性发表的咨询意见”中认为，要真正彻底解决核武器引发的关乎人类生存和安危的问题，必须认真对待核裁军问题，并特意就 NPT 第六条指出：“这项义务的法律含义不仅仅是纯粹的行为义务：这里涉及的义务是取得一种确切结果的义务——所有方面的核裁军——即采取一项特定的行动方针，

---

① Edwin Brown Firmage, The Treaty on the Non－Proliferation of Nuclear Weapons, The American Journal of International Law. 1969, 63 (4), p. 725.

② Edwin Brown Firmage, The Treaty on the Non－Proliferation of Nuclear Weapons, The American Journal of International Law. 1969, 63 (4), pp. 732－733.

即就该事项真诚地进行谈判。"[①]

（六）退出条款

第十条规定：如果缔约方断定与本条约主题有关的非常事件（extraordinary events）已危及其国家的最高利益，为行使其国家主权，提前三个月通知后应有权退出本条约。退出该条约有一个额外要求，即必须向联合国安理会就退出条约做出通知，尤其是就导致退出条约的那些非常事件进行说明。NPT 本身没有界定"非常事件"，而是把决定权留给了退出国家本身。[②] 退出条款是早期军备控制条约当中的惯常性安排，例如《禁止在海床洋底及其底土安置核武器和其他大规模毁灭性武器条约》（1971 年）第八条、《禁止在大气层外层空间和水下进行核武器试验条约》（1963 年）第四条、《禁止细菌（生物）及毒素武器的发展生产及储存以及销毁这类武器的公约》（1972 年）第十三条、《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》（1981 年）第九条、《反弹道导弹条约》（1972 年）第十五条、《第二阶段削减战略武器条约》（1993 年）第十七条、《全面核禁试条约》第九条，就安排了退出条款。不仅仅是军控条约有退出机制，其他类型的条

① 参见"以核武器进行威胁或使用核武器的合法性发表的咨询意见"，第 99 段，国际法院. 核武器咨询意见，2008－7－23：http://www.icj－cij.org/homepage/ch/advisory/advisory_1996—07—08.pdf。国际社会对核裁军进展并不满意，但美国官方的看法却与此不同。在"布什就《不扩散核武器条约》签署 40 周年发表声明"中，时任美国总统的 G·W·布什认为："美国仍坚定致力于继续履行根据《不扩散核武器条约》所承担的义务。我们的纪录证明了这一承诺，包括实现在《条约》导言和第六条中所规定的削减核军备目标方面的承诺。由于我所指示进行的核武器裁减和与俄罗斯签订的《莫斯科条约》(Moscow Treaty)，自我就任总统以来，美国的核武器储备已经减半，目前处于 20 世纪 50 年代以来的最低水平。"美国国务院国际信息局：http://usinfo.state.gov。

② 美国曾经提出过"非常事件"的情况，如其他缔约国违反或未能遵守条约或北约解散，或战争爆发。其他有关第十条的谈判等情况，参见 Jenny Nielsen and John Simpson, The NPT Withdrawal Clause and its Negotiating History, MCIS NPT Issue Review, July 2004, Mountbatten Centre for International Studies (MCIS), 2008－8－17: www.mcis.soton.ac.uk。

约，如《〈联合国气候变化框架公约〉京都议定书》第二十七条、《建立世界贸易组织的协议》第十五条也规定了缔约方有退出的权利。但对于 NPT 这样重要的防止核扩散条约也做这样的安排，则可能减损该条约的意义。[①] 朝鲜就于 1993 年 3 月和 2003 年 1 月两次宣布退出 NPT 条约。[②]

（七）两类义务：硬法和软法

《不扩散核武器条约》是在苏联和美国对核技术扩散导致越来越多的国家可能成为核武器国家这种前景感到忧虑的情况下推动谈判和缔结的。该条约的目的是把核武器国家数量固定下来，其他国家只能维持非核武器国家身份。参与条约谈判的国家既包括苏联、美国和英国这样的核武器国家，也包括许多非核武器国家，核技术带来的广大用途对任何一个国家都有巨大的吸引力。因此，如果仅仅要求非核武器国家承担义务，放弃制造、受让核武器以及不寻求获取核武器方面的支持，并把自己的所有核活动和核原料置于监管之下，而核武器国家则坐享红利，那么这个条约在权利和义务方面就不均衡，也很难获得其他国家的认可。因此，该条约给两类缔约国都设定了权利和义务。核武器国家在义务承担上，主要体现在停止核军备竞赛和进行全面核裁军，为和平利用核能而同其他国家交换设备、材料和科学技术情报，共享核爆炸的任何和平应用的潜在利益。因此，从形式上看，核武器国家和非核武器国家都承担了相应的义务。

但是，该条约正如名称所表明的那样，是一个反对核武器扩散的条约而不是一个核裁军条约，甚至也不是和平利用核技术的条约。条约序言的首要判断是"认为扩散核武器将使发生核战争的危

---

① 郑羲林、桂宾：《论条约法上的单方解约权或退出权——兼评《核不扩散条约》的退出条款》，载《法学评论》，1995 年第 1 期，第 25～30 页。

② "朝鲜政府关于退出《不扩散核武器条约》声明"，2008－8－24：http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003－11/11/content_1172362.htm；Frederic L. Kirgis, 'North Korea's Withdrawal from the Nuclear Nonproliferation Treaty', ASIL Insights (Jan. 2003), http://www.asil.org/insights/insigh96.htm。

险严重增加”，目的是为了“缔结一项防止更广泛地扩散核武器的协定”。就条约序言的措词来看，其对核扩散造成的危险的关注要远远高于对和平利用核技术和核裁军的关注，要缔结的也仅仅是关于防止核扩散的协定。[①] 从条约正文来看，对非核武器国家设立的义务非常明确：承诺不受让核武器、不制造或获取核武器、不寻求制造核武器方面的任何协助。对非核武器国家有更大约束力的还在于条约的第三条。根据第三条第一款规定，非核武器国家必须通过“保障协议”的方式接受国际原子能机构的保障措施，该措施是为了“核查……根据本条约所承担的义务的履行情况，以防止将核能从和平用途转用于核武器或其他核爆炸装置”。第二款规定了非核武器国家同国际原子能机构谈判和签订“保障协议”的期限和该类协议生效的期限。保障协议包括内容详细的申报和核查（详见本章第三节和第二章有关内容），这意味着非核武器国家承担的义务不仅有明确而详细的内容，而且是可实施的。

在 NPT 中对非核武器国家的约束力还超越了条约文本。第三条第一款和第三款关于保障措施的规定事实上是委任国际原子能机构来实施条约下非核武器国家承担的义务，而保障措施的实施又引入了另外两个国际法律文件——《国际原子能机构规约》和《关于联合国与国际原子能机构关系的协定》，后者在 1957 年 11 月 14 日生效。国际原子能机构根据上述两个法律文件设置了保障措施的实施机构以及违约行为的认定机构，而且这两个法律文件都有向联合

① 从条约英文文本来看，对“扩散核武器将使发生核战争的危险严重增加”的判断使用了“认为”这个倾向性比较强的词（Believing that the proliferation of nuclear weapons would seriously enhance the danger ofnuclear war），缔结条约是“根据联合国大会决议”而制订的（In conformity with resolutions of the United Nations General Assembly calling for the conclusion of an agreement on the prevention of wider dis semination of nuclear weapons）。而在共享核技术和核裁军方面，措词就不同了，用了一些不打算采取有约束力行动的词汇，如“表示支持”（Expressing their support for）、“确认原则”（Affirming the principle）、“深信”（Convinced that）、“宣布意图”（Declaring their intention ）。该条约英文文本作为联合国大会第 A/RES/2373（XXII）号决议的附录。

国安理会报告的程序，这些程序在适当的时候会成为安理会采取强制执行措施的契机。[1] 非核武器国家在 NPT 下承担的义务是硬性的。

相比之下，核武器国家所承担的义务却是软性的。在分享核技术的和平利用方面[2]，条约虽然提到要采取适当措施和通过适当国际程序来达成目标，但没有更进一步作出规定。当然，现实中非核武器国家是否要利用核技术，取决于他们的实际需求和经济成本考虑。在停止核军备竞赛和实现彻底核裁军方面，NPT 第六条的措词是"缔约国承诺尽早进行……真诚地谈判"。该条只是要求谈判，但没有可实施的内容，即使作为义务，也无法去衡量履行的状况。核裁军一直是国际关系中的焦点，联合国主持的裁军大会的有关决议多次呼吁进行实质性的核裁军。美国和苏联、俄罗斯都就削减核武器达成过阶段性的协议，确实有助于降低国际紧张局势。但这更多的是出于各自策略上的考虑，同时又并不妨碍利用其饱和的核武器库支撑起战略优势，而且执行起来还大打折扣。国际法院在"以核武器进行威胁或使用核武器的合法性发表的咨询意见"中对第六条的看法是："这项义务的法律含义不仅仅是纯粹的行为义务：这里涉及的义务是取得一种确切结果的义务——所有方面的核裁军——即采取一项特定的行动方针，即就该事项真诚地进行谈判。""这项进行谈判和完成谈判的双重义务正式地牵涉到《不扩散核武器条约》的 182 个缔约国，换言之牵涉到国际社会的绝大多数成

---

① Robert Pendley, Lawrence Scheinman, Richard W. Butler, International Safeguarding as nstitutionalized Collective Behavior, International Organization, 29 (3), 1975, pp. 585—616.

② 共享和平利用核能的义务主体是所有国家。目前很多非核武器国家具有很强的核技术力量，但在 NPT 谈判诞生的那个年代，对于希望利用核技术但又无力或不能通过核爆炸方式发展核技术的非核武器国家只能仰仗核武器国家，这相当于一种契约式的交易。这里主要是针对核武器国家要同非核武器国家分享核技术的义务而言。

员。"[1] 安全理事会在1995年4月11日第984号决议中敦请进行真诚的谈判。国际法院将第六条解释为有达到结果的义务内容，但结果需要从谈判开始，而谈判达成的协议内容总是需要当事国家的同意和承诺的，没有承诺就没有义务。从NPT第六条的实际实施状况来看，拥有庞大核武器库的核武器国家没有从义务的约束性来看待该条的意义。从这方面来看，NPT第六条是一个"软法"条款。[2]

正因为NPT对核武器国家和非核武器国家设立的义务有软硬之分，所以在条约的实施过程中，非核武器国家要履行义务的内容明确而具体，且履行的程序性很强，如果未能履行或者履行不符合要求，就容易表现出很明显的违反条约义务的特征，这就容易引起国际争端。本书主要是从"非核武器国家承担不接受转让、拥有、制造核武器义务"这个视角来分析非核武器国家的违约责任。

二、《不扩散核武器条约》第三条下的"保障措施"

从预防核武器扩散这个目的来看，条约第一、二条为核武器国家和非核武器国家设定了国际义务，这是本条约的基础。从条约实施角度来看，第三条所涉及的保障措施在整个核不扩散条约体系中居于核心地位，它将条约实施的重要内容——"核查本国根据本条约所承担的义务的履行情况，以防止将核能从和平用途转用于核武器或其他核爆炸装置"的职能委托给了国际原子能机构，而国际原

① "核武器咨询意见"意见书第99段，参见国际法院网站："核武器咨询意见"，2008－7－23：http://www.icj－cij.org/homepage/ch/advisory/advisory_1996－07－08.pdf。

② "有一些国际文件，尽管不是以条约规定的形式约束着国家，但是，它们却设定了规范性的权利主张并为行为提供标准。这类文件对国际关系及国家行为有巨大影响，但是从实在法的意义而言，他们不能被看做是法。"软法的本质在于其"有一些法律效力，但却没有创设有法定约束力的义务"。蒂莫西·希利尔：《国际公法原理》，曲波，译，中国人民大学出版社2006年版，第36页；Jean d' Aspremont，Softness in International Law：A Self－Serving Quest for New Legal Materials，The European Journal of International Law，19（5），2008。

子能机构则通过与缔约国签订保障协议、执行保障协议来达到“防止将核能从和平用途转用于核武器或其他核爆炸装置”这个目的。至于“保障措施（safeguards)”，简而言之，就是指一系列的检测、报告和评估程序，其目的是为了发现一国报告内容和检测人员查明内容之间的差异。[①] 该措施包括检查、测量、信息分析等在内的一整套技术手段（a system of technical measures)，用来核实国际协议下缔约国所做出的法律承诺的履行状况——核实核原料、核设施是否用于和平目的。[②]

根据第一、二条的内容来看，条约的主要目的是保持非核武器国家的身份不变，签订并履行保障协议是一个中心环节，就此而言，不扩散核武器条约是一个围绕“保障协议”执行的条约，这是比较突出的特点。第三条第一款也是一个连接点，可以将核不扩散条约义务的履行转变成缔约国要履行保障协议下的义务。下面的第三节将着重介绍“保障协议”。

第三节　国际原子能机构负责实施的保障措施

一、国际原子能机构的宗旨和主要职能

国际原子能机构是一个多边国际组织，其《国际原子能机构规约》第二条规定了该机构的目的与宗旨：“机构应谋求加速和扩大原子能对全世界和平、健康及繁荣的贡献。机构应尽其所能，确保由其本身，或经其请求，或在其监督或管制下提供的援助不至用于

① Sharon Squassoni. NPT Compliance: Issues and Views, 2008-7-17: http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/RS22125.pdf.

② John Carlson, Experience and Challenges in Weapons of Mass Destruction Treaty Verification: A Comparative View, in Rudolf Avenhaus, etc. ed. Verifying Treaty Compliance, Heidelberg: Springer Berlin, 2006, p. 216.

推进任何军事目的。”第三条详细规定了其主要职能：

> 鼓励和援助全世界和平利用原子能的研究、发展和实际应用（第三条．A.1）；适当考虑到世界不发达地区的需要，提供材料、服务、设备及设施，以满足包括电力生产在内的和平利用原子能的研究、发展及实际应用的需要（第三条．A.2）；促进原子能和平利用的科学及技术情报的交换（第三条．A.3）；制定并执行安全保障措施，以确保由机构本身，或经其请求，或在其监督和管制下提供的特种裂变材料及其他材料、服务、设备、设施和情报，不致用于推进任何军事目的（第三条．A.4）；经当事国的请求，对任何双边或多边协议，或经一国的请求对该国在原子能方面的任何活动，实施安全保障措施（第三条．A.5）；制定或采取旨在保护健康及尽量减少对生命与财产的危险的安全标准（第三条．A.6）。[1]

《国际原子能机构规约》第三条在规定其职能时，其第 A 款第 5 项赋予的职能包括“制定并执行安全保障措施”，它是国际原子能机构实施各项义务的一个重要环节。国际原子能机构大会仅有有限的建议和审议权（《国际原子能机构规约》第五条），而理事会有权依照规约行使机构的职能（《国际原子能机构规约》第七条第 F 款），因此国际原子能机构赋予了其理事会制定保障协议的权力。以“保障协议”的“附加议定书范本”为例，该议定书由理事会指定的一个专门委员会负责，1997 年由理事会全体一致通过。随后，所有非核武器缔约国，只要签订了“保障协议”，就需要签署“附加议定书”，其内容就是“附加议定书范本”的内容，而且不容就其结构和内容进行另外谈判。如果《国际原子能机构规约》当事国没有在《国际原子能机构规约》或“理事会议事规则及程序”框架

① 国际原子能机构：“国际原子能机构规约”，2008－7－3：http://www.iaea.org/About/statute_ch.pdf。

内表达意见的话，那么此后签订“附加议定书”的时候就没有机会讨论了。国际原子能机构根据“附加议定书范本”结构和内容同每一国家签订的“附加议定书”也需要经过理事会批准。[①]

二、《国际原子能机构规约》对保障措施的安排

（一）《国际原子能机构规约》对保障措施内容的安排

在预防核扩散措施上，国际原子能机构实施的保障措施是最为重要的一个环节。《国际原子能机构规约》第十二条第A款在安全保障方面对国际原子能机构授权，“对于机构的任何项目或有关当事国请求机构实施安全保障的其他安排，机构应有以下所列与该项目或安排有关的权利与责任”[②]。该条款事实上对保障措施的内容作出了安排。总体上看，保障制度有四个主要组成部分：一是设计审查（design reviews），针对那些要使用受保障核原料的设施，旨在确定保障措施能否有效地适用；二是接触运行记录（access to operating records），包括有关核设施、与此相关的受保障之核原料的使用和场所；三是定期报告（periodical reports），要求签订保障协议的国家对受保障物品的存货及其使用状况进行定期报告；四是现场核查（on-site inspection），这是最重要的保障程序。[③]

（二）保障措施适用的国际条约

从《国际原子能机构规约》第12条第A款的措辞来看，在两种情况下国际原子能机构要实施保障措施：一是国际原子能机构本身主持的和平利用核能项目；二是当事国请求机构实施安全保障。第二种情况是一个开放的条件，主要适用于双边核协议中转让方要

---

① Larry D. Johnson, The IAEA Treaty-making Activities in 1997, The Max Planck Yearbook of United Nations Law, 1998, p. 51—71.

② 国际原子能机构：“国际原子能机构规约”，2008—7—3：http://www.iaea.org/About/statute_ch.pdf。

③ Robert Pendley, Lawrence Scheinman, Richard W. Butler. International Safeguarding as Institutionalized Collective Behavior, International Organization, 29 (3), 1975, pp. 585—616.

求实施的安全保障措施。后来NPT第三条第一款要求非核武器国家同国际原子能机构签订保障协议，因此第二种情况也包括NPT下要求非核武器国家所签订的保障措施。在核不扩散条约体系中，NPT、《区域性无核区协议》及《国际原子能机构规约》第十二条下的“保障措施”是重要的制度性安排。1967年的《南美及加勒比海地区禁止核武器条约》（《特拉特洛尔科条约》)、1985年的《南太平洋无核区条约》或《拉罗通加条约》 (Treaty of Rarotonga)、1996年关于东南亚无核区的《曼谷条约》、1996年的《非洲无核武器区条约》(《佩林达巴条约》) (Treaty of Pelindaba)、2006年的《中亚无核区条约》 (《塞米巴拉金斯克条约》) (Semipalatinsk Treaty)，这些条约均要求缔约国同国际原子能机构签订安全保障协议。[①]

三、保障措施中的保障对象

就非核武器国家而言，需要接受保障的核设施包括研究反应堆、发电反应堆、转化工厂、浓缩工厂、燃料制造工厂、再处理工厂、其他类型设施及设施之外的场所。具体内容根据每个NPT缔约国或无核区条约缔约国的实际情况，由国际原子能机构同相关国家协商确定，在保障协议中一般会有一个接受保障的设施清单。

需要接受保障的核原料包括：第一类是高浓缩铀，尤其是丰度达到80%以上的铀的同位素^{235}U（高浓缩铀主要是相对丰度为3%～4%的用于发电反应堆的低浓缩铀^{235}U而言的)；第二类是未受辐射的钚，核武器主要就是用93%以上的^{239}Pu制造的，^{239}Pu在专用的反应堆中生产（核电站用的^{239}Pu含量为70%左右)。

接受保障的核原料需要在特定的设施中生产，因此保障措施就是针对核原料和核设施而言的。原则上，保障措施限于上述核原料和生产设施。但是，鉴于实际的信任措施的缺失，保障措施适用于

---

① IAEA Department of Safeguards, IAEA Safeguards: Staying Ahead of the Game, p. 6, 2008—7—4: www. iaea. org/Publications/Booklets/Safeguards3/safeguards0707. pdf.

所有的核原料，既包括未申报的浓缩工厂中的原料，又包括未申报的再处理工厂中的原料，因为这些设施中的原料可以进一步提炼。

高浓缩铀和未受辐射的钚属于“可直接利用的原料”，可直接用来制造核武器，因此需要接受保障措施的监管。需要进一步提炼的原料，属于“非直接利用的原料”，保障措施的监管强度次之。①

第四节　保障协议

一、保障协议类型

根据《国际原子能机构规约》自身实施的核项目的需要、NPT的要求、双边核协议的要求以及区域性无核区条约的要求，国际原子能机构须同不同国家达成安全保障协议。为达此目的，国际原子能机构制订了一系列的安全保障协议范本，以《情况通报》的形式公开。根据不同国家和不同情况，这些安全保障分为以下三个类型②。

（一）全面安全保障协议

NPT所有缔约国中的非核武器国家、区域性无核区条约缔约国，都必须同国际原子能机构签订“全面安全保障协议”。它的结构和内容，国际原子能机构在其第153号《情况通报》(infcirc153)中通过范本的形式详细列明。根据此类协议的条款，一国要承诺，对其领土上所有管辖或控制实施下的所有和平用途核活动中的所有

① John Carlson, Experience and Challenges in Weapons of Mass Destruction Treaty Verification: A Comparative View, See: Rudolf Avenhaus, etc. ed. Verifying Treaty Compliance, Heidelberg: Springer Berlin, 2006, pp. 217－218.

② IAEA Department of Safeguards, IAEA Safeguards: Staying Ahead of the Game, 2008－7－4: www. iaea. org/Publications/Booklets/Safeguards3/safeguards0707. pdf.

核原料，无论其在何处，为了核实该等材料不至转用于核武器或其他核爆炸装置之目的，应接受保障措施。在此类协议下，国际原子能机构有权利和义务确保所有核原料均须适用于安全保障措施。该类保障协议的履行引发的一系列违约问题及其法律后果是分析的重点。①

（二）自愿性安全保障协议

NPT 没有要求核武器国家接受保障协议，但可以自愿签署涵盖其部分或者全部和平用途的核活动的保障协议。该类型的保障协议基于全面保障协议范本，但所涵盖的核原料和核设施范围不同，排除了同国家安全相关的内容。例如，中国同国际原子能机构于1988 年签订了“中华人民共和国和国际原子能机构关于在中国实施保障的协定”（Infcirc/369），其中第一条第一款规定：“中国应按照本协定条款接受机构对中国所指定的在其领土内的和平核设施里的一切原材料或特种可裂变材料实施保障，以使机构能核查这类材料在其按本协定受保障期间未从这些设施中撤出，但本协定另有规定者除外。”② 在自愿保障协议下，核武器国家向国际原子能机构指定的设施或核原料要适用于安全保障措施。自愿性安全保障措施有两个主要目的：通过允许检查先进的核设施来丰富国际原子能机构在保障措施方面的经验；向世界展示，如果核武器国家对其和平用途的核设施免于适用安全保障措施，并不会获得商业上的好处。③

（三）特别项目安全保障协议

此种协议仅仅针对特定的原料、设施和其他项目，它们基于国际原子能机构第 66 号《情况通报》（第二版）（infcirc/66/Rev. 2）

---

① Ibid, IAEA Department of Safeguards. IAEA Safeguards: Staying Ahead of the Game, p. 7.

② 该协议的中文文本，参见中华人民共和国国家原子能机构网站：http://www.caea.gov.cn/n602669/n602673/n602686/n607325/31777.html。

③ Ibid, IAEA Department of Safeguards, IAEA Safeguards: Staying Ahead of the Game, p. 7.

由理事会通过的保证程序。特别项目安全保障协议一般适用于一国向另一国供应核原料、核设备等事项，在双边协议中特别要求实施保障协议的情形。[①]

（四）附加议定书

为了强化安全保障的有效性、提高其执行效率，同国际原子能机构签订“全面安全保障协议”的国家需要再同其签订“附加议定书”，后者包括第 540 号《情况通报》上刊载的《关于实施保障协议的附加议定书范本》（Infcirc/540（Corr.））的所有条款，该范本由理事会于 1997 年通过。[②]

二、保障措施的发展——从准确性向完备性演进

就确保遵守条约义务、实施条约义务而言，非核武器国家所签订的全面安全保障协议及附加议定书是最重要的制度安排，而正是这种保障协议引发了争端。到 2008 年 6 月，已有 163 个国家签署了保障协议并已生效，88 个国家签署了附加协议并已生效。但还有 30 个非核武器国家缔约方没有使全面保障协议生效。[③]

在“全面安全保障协议”下，保障措施实施的重心在于核实一国向国际原子能机构申报的核原料，还包括核实一个国家所申报的核设施的设计、运转，核原料的流向和库存事实。设施运转负责人通过该国当局向国际原子能机构报告。国际原子能机构主要是检查是否有核原料转用于制造核武器或其他核爆炸装置，以及所申报的设施是否滥用，如用于生产未申报的核原料。

自从 1991 年国际原子能机构发现了伊拉克的秘密核计划，保障计划的重心就转移到检测未申报的核原料和核活动上，这就是“附加协议”出台的背景。“全面安全保障协议”着眼于对申报的内

① Ibid, IAEA Department of Safeguards, IAEA Safeguards: Staying Ahead of the Game, p. 7.

② 同上。

③ Mohamed ElBaradei, Statements of the Director General, 2008 − 7 − 17: http://www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2008/ebsp2008n005.html#dprk.

容实施保障措施，是设施水平上的保障，而且实施情况良好，但需要专注于未申报的核活动和核材料，这是整个国家水平上的保障措施。[①] 国际原子能机构理事会在 1992 年和 1995 年确认，全面安全保障措施的范围不仅包括申报的核原料，而且包括任何要求进行申报的核原料。换句话说，国际原子能机构不仅有权利和义务去核实一国对保障措施下的核原料的申报是“准确的”——诸如准确地描述该国拥有核原料的类型和数量，而且该申报还必须是“完备的”——要包括每一样应当申报的事项。[②]

如果一国充分实施了“全面安全保障协议”和“附加议定书”中的措施，那么该国是否转用申报的核原料以及是否存在未申报的核原料和核活动，国际原子能机构就能得出一个总体的结论。因为这些措施就可以提供一系列指示，可评估出该国申报的准确性和完备性，以及该国是否存在未予申报的核原料和核活动。

三、国际原子能机构对实施保障协议的评估及其法律意义

（一）国际原子能机构对实施保障协议的评估结论

“全面安全保障协议”配合“附加议定书”，两者构成了一套整合的安全保障措施（integrated safeguards approach）。国际原子能机构秘书处需要为保障协议的签约国作一个结论，认定该国在某年“所有核原料用于和平性的核活动中”。认定程序是对一体化的安全保障措施的补充。但要做出那样的结论，秘书处必须首先做出该国不存在将其申报的核原料转用他途的结论，而且该国在总体上也没

① Jill N. Cooley, International Atomic Energy Agency Safeguards under the Treaty on the Non—Proliferation of Nuclear Weapons: Challenges in Implementation, in Rudolf Avenhaus, etc. ed. Verifying Treaty Compliance, Heidelberg: Springer Berlin, 2006, p. 61; Jacques G. Baute, A Concrete Experience: The Iraq Case, in Rudolf Avenhaus, etc. ed. Verifying Treaty Compliance, Heidelberg: Springer Berlin, 2006, pp. 238—239.

② IAEA Department of Safeguards, IAEA Safeguards: Staying Ahead of the Game, 2008—7—4: www.iaea.org/Publications/Booklets/Safeguards3/safeguards0707.pdf.



有未申报的核原料及核活动的迹象。[1] 其具体内容在第三章讨论。

（二）评估结论的法律意义

NPT 等核不扩散条约对非核武器国家设立了不获取核武器的义务。条约规定，《国际原子能机构规约》应建立保障措施以核实相关国家是否遵守了核不扩散条约的义务。在此种背景下，国际原子能机构秘书处对受安全保障协议约束的缔约国进行评估，该评估结论在本质上乃是缔约国是否履行了义务的结论。这个结论对确定当事国在核不扩散条约下的国家责任是一个决定性的环节。

第五节　核不扩散条约体系中安理会的职能

一、条约规定国际原子能机构向安理会报告

在核不扩散条约体系中，NPT、《国际原子能机构规约》和《关于国际原子能机构与联合国关系的协定》都规定了安理会在特定条件下接受有关核不扩散事件的通知或报告。NPT 第十条第一款规定："每个缔约国如果断定与本条约主题有关的非常事件已危及其国家的最高利益，为行使其国家主权，应有权退出本条约。该国应在退出前三个月将此事通知所有其他缔约国和联合国安全理事会。"

《国际原子能机构规约》第三条第 B 项第 4 点规定，机构执行职能时"每年向联合国大会提出机构的活动情况报告，并于适当时候向安全理事会提出报告：倘若在机构活动方面发生属于安全理事会职权范围的问题时，机构应通知对维持国际和平与安全负有主要

---

① IAEA Department of Safeguards, IAEA Safeguards: Staying Ahead of the Game, 2008-7-4: www.iaea.org/Publications/Booklets/Safeguards3/safeguards0707.pdf.

责任的安全理事会，并应采取根据本规约，包括第十二条C款的规定、可采取的措施”。第十二条第C款规定，国际原子能机构在执行安全保障协议时，“遇有违约行为，视察员应向总干事报告，总干事应随即将此报告转交理事会。理事会应促使违约国立即纠正理事会查悉发生的一切违约行为。理事会应将此种违约行为报告全体成员国、联合国安全理事会及联合国大会”。

国际原子能机构在实施保障措施的时候，其“视察员”具有重要的作用。《国际原子能机构规约》第十二条第C款规定如下：

> “视察员还应负责取得并核查本条A款第6项所称的衡算计量的结果，查明第十一条F款第4项所称的承诺、本条A款第2项所称的措施以及机构与有关的一个或几个国家在协定中对项目所规定的其他一切条件是否履行。遇有违约行为，视察员应向总干事报告，总干事应随即将此报告转交理事会。理事会应促使一个或几个接受国立即纠正理事会查悉发生的一切违约行为。理事会应将此种违约行为报告全体成员国、联合国安全理事会及联合国大会。如果一个或几个接受国未及时采取充分的纠正行动，理事会可采取下列一项或两项措施：直接削减或停止机构或其成员国所提供的援助，并索回向一个接受国或一些接受国提供的材料与设备。机构也可依第十九条的规定，停止任何不履约成员国行使成员国的特权与权利。”

1957年11月14日生效的《关于联合国与国际原子能机构之间关系的协定》第三条第一款规定，国际原子能机构得向联合国报告其活动。相应地，国际原子能机构应履行如下职责：①向联合国大会报告其活动；②在适当的时候向安理会报告其活动，若同其活动相关且属安理会职权范围内的问题产生时应向安理会通报。第二款规定，国际原子能机构应该就任何不遵守《国际原子能机构规约》第十二条第C项的情形向安理会和大会报告。该条的后果在于国际原子能机构因NPT条约保障协议履行问题所产生的任何问

题可能被提交安理会讨论。

《关于联合国与国际原子能机构关系的协定》第五条规定了国际原子能机构同联合国相关决议之间的关系。该条规定，联合国大会或安理会通过的与国际原子能机构相关的决议，后者应当予以考虑。该等决议同相关记录一并交与国际原子能机构。机构接到要求后，应将本机构或其成员依照《国际原子能机构规约》规定对联合国决议考虑的结果而采取的任何行动进行报告。该条的法律意义在于，安理会通过的决议，特别是有关执行安全保障措施、核查履行保障协议相关的决议，国际原子能机构有义务执行。

《关于联合国与国际原子能机构关系的协定》第九条规定，对于安理会履行维护国际和平与安全职责所需的信息及协助，安理会要求国际原子能机构提供时，国际原子能机构应当给予协助。

《关于联合国与国际原子能机构关系的协定》第十条规定，在国际原子能机构同国际法院的关系问题上，联合国应采取必要行动促使国际原子能机构全体大会或理事会就该机构活动范围内的任何法律问题向国际法院寻求咨询意见，但该机构同联合国或特别机构之间的关系问题不在此列。经国际法院对机密信息采取安全措施后，国际原子能机构需向国际法院提交其根据《国际法院规约》所要求的任何信息。该条的法律意义在于，国际原子能机构可以就有关保障协议的实施、履行、义务是否被违反向国际法院咨询。从理论上讲，国际法院对当事国履行义务与否的定性可能影响安理会的决议。

二、法律意义：安理会的职能与维持核不扩散条约体系的关系

根据上述三个国际法律文件的安排，国际原子能机构、安理会的互动关系构成了一个专门处理违反核不扩散条约义务的程序，其中安理会在该程序中所负的职责具有重要的法律意义。

（一）安理会的职权

安理会是负有维持国际和平与安全的主要责任并唯一有权采取行动的机关，在联合国机关中占有首要的政治地位。这主要体现在

《联合国宪章》第二十四条："为保证联合国行动迅速有效起见，各会员国将维持国际和平及安全之主要责任，授予安全理事会，并同意安全理事会于履行此项责任下之职务时，即系代表各会员国。"安理会为维持国际和平与安全所作出的决议对所有联合国成员国的约束力体现在第二十五条："联合国会员国同意依宪章之规定接受并履行安全理事会之决议。"第二十五条还体现了安理会决议所具有的强制执行力。

安理会在行使其维持国际和平与安全职责的时候，根据《联合国宪章》第三十九条规定，"安全理事会应断定任何和平之威胁、和平之破坏，或侵略行为之是否存在，并应作成建议或抉择依第四十一条及第四十二条规定之办法，以维持或恢复国际和平及安全"。安理会首先要判断是否有某种危及国际和平与安全的情势出现，继而才决定是否采取某种行动。一般情况下，联合国大会和秘书长可以就危及国际和平与安全的情势提请安理会注意（《联合国宪章》第十一条第三款、第九十九条规定），这往往是安理会行使职责和采取行动的触发点。根据《关于联合国与国际原子能机构之间关系的协定》第二十二条规定，该协定由联合国秘书长和国际原子能机构总干事负责实施，而国际原子能机构向联合国的建议、报告则通过秘书长提请大会、安理会等机构注意。在此情况下，秘书长则可根据宪章第九十九条规定提请安理会注意可能威胁国际和平及安全的任何事件，这是安理会启动第三十九条的契机。

根据《联合国宪章》第四十条四十一条、四十二条的规定，安理会行使其职权时所能采取的措施内容十分广泛，包括临时措施、非武力性的制裁措施和使用武力。原则上，如果安理会断定违背核不扩散条约的行为危及国际和平与安全，上述措施就得以适用，包括使用武力。

（二）安理会的职能与实施非核武器国家之不法行为的国家责任的关系

在核不扩散条约体系中，有两种情况同安理会的职权有关：其一，《不扩散核武器条约》第十条所规定的退出核不扩散条约行为

需要履行通知安理会的程序。尽管按照第十条文本规定，缔约国是可以退出条约的，但实际上可能会使安理会认为其有危及和平与安全的情况，继而对其采取行动。目前仅有朝鲜宣布过退出条约，而安理会对此的态度并没有局限在朝鲜诉诸该条的法定理由上，而是放在《联合国宪章》第三十九条下来评估情势。其二，《国际原子能机构规约》第十二条第C款和《关于联合国与国际原子能机构之间关系的协定》第十条规定理事会应将违约行为报告全体成员国、联合国安理会及联合国大会。在实践中，这种报告程序具有实质性的法律后果。从相关文本来看，国际原子能机构理事会仅把违约情况通过联合国秘书长报告给安理会，并没有委托或授权安理会采取任何行动。但是，考虑到国际原子能机构理事会报告的背景——缔约国未能遵守NPT及相关保障协议下的义务，报告内容实质上是一项不法行为的认定。根据该报告的内容，如因违反不扩散义务导致危机国际和平与安全的情势出现，对该情势进行考虑可能属于安理会的职权范围。当然情况并不必然如此，一切取决于国际原子能机构理事会的报告内容和违约行为对国际局势的影响。在实践中，当NPT缔约国的违约行为在国际原子能机构框架内无法得以纠正时，国际原子能机构理事会就向安理会报告，这可能导致安理会采取行动。此类行动，尤其是制裁和使用武力的决定，事实上成为实施核不扩散条约下各种义务的强制性机制，如安理会都对伊拉克、伊朗、朝鲜采取的强制措施——制裁。国际原子能机构与安理会这样的组合成了实施核不扩散条约的关键机制：一方面，国际原子能机构负责不法行为的认定；另一方面，安理会有权采取强制性行动来处理不法行为。二者都是实施国家责任的法律制度中不可缺少的环节。

尽管条约文本的设计并未明确赋予安理会实施NPT条约下国家责任的强制权限，但鉴于安理会的法定职权，国际原子能机构将违约行为报告给安理会的这种安排就有这种隐含的目的。国际社会早期的大多数条约的履行完全依赖于缔约方的善意，各国面对违约行为的仅有选择就是自助。NPT纳入了明确的条约实施机制，国

际原子能机构受其委托负责制定和实施各类保障协议，这些保障协议的实施过程被认为是“制度化的集体行为”[①]：国际原子能机构通过实施各种保障协议来落实核不扩散条约、理事会通过的决议安理会做出的制裁。这个制度化的集体行为是整个NPT得以履行的基石，也深刻地决定了非核武器国家之责任的援引和承担国家责任的形式。

（三）违反核不扩散条约义务与危及国际和平与安全的情势

NPT的出发点是“认为扩散核武器将使发生核战争的危险严重增加”。发生核战争的危险应属于《联合国宪章》第三十九条下的“和平之威胁、和平之破坏”的情势，这基本没有什么疑义。如果NPT缔约国违反条约义务研发核武器，并以此威胁他国，无疑构成危及国际和平与安全的情势，处理该问题属于安理会的职权。原则上，NPT中的核武器国家以核武器相威胁或使用核武器，如果不符合法定的使用武力的条件，同样可构成危及国际和平与安全的情势。

在实践中，安理会在处理非核武器国家违反义务所造成的情势时，并不局限于NPT序言中所信奉的“扩散核武器将使发生核战争的危险严重增加”这个前提，即使没有发生“扩散核武器将使发生核战争的危险严重增加”这种情势，安理会同样依职权来处理违反条约的事宜。在处理伊拉克、伊朗和朝鲜核问题的时候，都无一例外地将这些国家违反条约义务的行为视为对国际和平与安全的威胁，或者将核问题同核扩散的危险挂钩。[②]

如果安理会认定违反核不扩散条约义务构成了危及国际和平与安全的情势，进而采取行动，此时安理会的角色有双重性，一是依

① Robert Pendley, Lawrence Scheinman, Richard W. Butler, International Safeguarding as Institutionalized Collective Behavior, International Organization. 1975, 29 (3), p. 585－616.

② 如针对伊拉克的安理会第1441（2002）号决议，针对朝鲜核问题的安理会第825（1993）号决议、安理会第1695（2006）号决议、安理会第1718（2006）号决议，针对伊朗核问题的安理会第1695（2006）号决议、安理会第1718（2006）号决议。

据《联合国宪章》行使职权，二是实施不法行为所产生的国家责任，后者也是一种实施国家责任的集体性和组织化的程序。[1]

三、国际法体系中的核不扩散条约

分析国家责任的主要基础是作为次级规则的《国家责任法草案》和作为初级规则的NPT及保障协议。此外，尚有《国际原子能机构规约》、《关于联合国与国际原子能机构之间关系的协定》、《联合国宪章》、《维也纳条约法公约》，以及安理会的相关决议等法律文件。这些法律文件既涉及《联合国宪章》这种国际社会宪法性法律，也涉及防止核不扩散的特别领域的法律。这里引发了一个如何看待这些法律文件之间的关系的问题。联合国国际法委员会在2006年提出了"国际法不成体系问题：国际法多样化和扩展引起的困难"的研究报告（以下称"国际法不成体系报告"）。[2] 报告谈到目前国际法的范围急剧扩大，社会活动领域几乎都要受到某种形式的国际法律规章的制约，造成了日益不成体系的现象——在社会活动和结构中出现专门化和相对自主的领域。这些国际法原则和规则可能具有潜在的冲突，这就是所谓的"国际法不成体系"(fragmentation of international law)。该报告认为国际法规则和原则之间可能存在两种关系：解释关系与冲突关系。在确定多个国际法规范之间关系的时候，其原则是按照《维也纳条约法公约》第三十一条至第三十三条的规定予以解释，并且尽可能作出能够产生单一的一致性义务的解释。这里并不打算探究上述诸多国际法原则和规则之间是否冲突，而且实施核不扩散条约的实践没有表明这些规范之间存在冲突。国际法委员会的这项研究报告在处理规范之间存在冲突的时候，就如何确定其效力等级的问题提出了一些原则，其

---

① American Society of International Law, UN Security Council Resolution on Nonproliferation of WMD Source, The American Journal of International Law, Vol. 98, No. 3 (Jul., 2004), pp. 606－608.

② 见/UN Treaty Collection 网站，2008－3－25：http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/1_9_2006.pdf。

中下列原则有助于澄清诸多法律文本之间的关系。

（一）特别法优于普通法

这是国际法中公认的解释和解决冲突的方法。它意味着，每当两个或多个规范涉及同一个案由事项的时候，应该把优先地位给予较具特殊性的那个规范。本研究所依据的国家责任法的次级规则属于普通法，《国家责任法草案》第五十五条也规定："在并且只在一国际不法行为的存在条件或一国国际责任的内容或履行应由国际法特别规则规定的情况下，不得适用本条款。"在本研究中，NPT 和相关保障协议的规定属于特别法，如果在确定违约国家责任的时候，它们有不同的规定，则应优先适用。

（二）特别（自足）制度

"国际法不成体系报告"认为，特别（自足）制度是特别法，"有一组涉及特定案由事项的规则和原则可以形成一个特别制度（自足制度）并且可以作为特别法适用。这些特别制度通常有它自己的机构执行相关规则"[①]。国际法委员会在《国家责任法草案》第五十五条中提到，"在并且只在一国际不法行为的存在条件或一国国际责任的内容或履行应由国际法特别规则规定的情况下，不得适用本条款"。在核不扩散条约体系中，国际原子能机构依据《国际原子能机构规约》和相关的保障协议执行保障措施，审查非核武器国家的申报-报告内容并进行现场核查，得出其是否符合条约规定的结论，最后将这个结论向安理会报告。该过程不依赖国际法中通用的其他争端解决程序，也不取决于违约行为导致的受害国是否存在，或者，即使受害国存在，也不依赖它可能采取的措施。[②]

---

① 见"国际法不成体系报告"第 11 段。

② 如果在国家责任法领域中存在"自足的制度"，其同国家责任的一般国际法如何发生联系？国际法院法官 Bruno Simma 等人在 2006 年的一篇文章中认为："原则上，特定制度（regime）的次级规则优先。然而，在此等规则不存在或无效果这个程度上，国家责任的一般性规则仍然适用。" Bruno Simma and Dirk Pulkowski, Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law, The European Journal of International Law Vol. 17 No. 3, 2006。

（三）国际法的等级：强行法、普遍义务和《联合国宪章》第一百零三条

“国际法的主要渊源（《国际法院章程》第三十八条中所载列的条约、习惯、一般法律原则）彼此之间并不存在等级关系”，“然而，某些国际法规则比另一些规则更重要，从而在国际法制度中享有更高的地位或特别的地位。”[①]“国际法不成体系报告”认为，公认的强行法不容许有贬损，因而具有高等级的效力。经常被引述为强行法规范的内容包括“禁止侵略、奴役和贩卖奴隶、种族灭绝、种族歧视、种族隔离和酷刑的规则以及适用于武装冲突中的国际人道主义法的基本规则和自决权”。其次是普遍义务，即规定对整个国际社会的义务的规则。强行法一般属于普遍义务，但反过来并不一定是。[②] NPT 及有关保障协议下的义务既不属于强行法，也不属于普遍义务，因为 NPT 对非缔约方没有约束力，而且各国在是否成为 NPT 缔约国问题上享有选择权。强行法规范目前并不包含禁止拥有和研制核武器的内容。

第二个层面的等级关系是由于条约规定而受公认的等级关系，主要体现在《联合国宪章》第一百零三条上。该条规定：“联合国会员国在本宪章下之义务与其依任何其他国际协定所负之义务冲突时，其在本宪章下之义务应居优先。”《联合国宪章》第一百零三条的范围不仅涵盖《联合国宪章》各条款，而且也涵盖安全理事会等联合国机关所作的约束性决定。[③]《联合国宪章》第一百零三条对实施不法行为国家责任有重要影响。《国家责任法草案》第五十九条规定“草案条款不妨碍《联合国宪章》”，其实就是专指《联合国宪章》的第一百零三条。“洛克比案”引发的 1971 年《蒙特利尔公约》的解释和适用问题，国际法院就援引了《联合国宪章》第一百零三条，主张安理会决议对《蒙特利尔公约》规定的优先性，利比

① “国际法不成体系报告”第 31 段。

② “国际法不成体系报告”第 38 段。

③ “国际法不成体系报告”第 35 段。

亚不享有根据《蒙特利尔公约》的权利。[①] 鉴于前面所述的安理会在实施核不扩散条约中的核心功能，安理会根据国际原子能机构的相关报告采取措施，其间针对违约国家通过了许多决议，其效力应当具有优先性。

从这三项原则来分析，NPT 和各种保障协议所具有的特别法性质、国际原子能机构执行 NPT 和各种保障协议的自足性质、安理会实施非核武器国家违约责任时通过的相关决议根据《联合国宪章》第一百零三条所具有的优先性，表明国际原子能机构和安理会两者在条约实施机制中起决定性作用，其中安理会决议具有优先的法律效力。

本章小结

如何有效实施国际条约以实现条约的目的与宗旨，此为国际法中的重大问题。一个有效的条约实施机制包括确定的条约义务、遵守义务状况的核实、对违约行为进行制裁的复合性安排。[②] 这是涉及违反义务的国家责任的国际法框架的核心。在军备控制条约中，该问题尤其突出。根据本章所述核不扩散条约体系的安排，其国际法框架有以下特征：

第一，NPT 设定了非核武器国家的核心义务，但把履行这类义务的核实程序委托给国际原子能机构，后者通过“保障协议”将非核武器国家义务具体化，使其变得更具有操作性。

第二，NPT 的目的与宗旨通过执行各类保障协议来达到，实

---

① 邵沙平主编，《国际法院新近案例研究》，商务印书馆，2006，第 175 页。

② Rudolf Avenhaus, Nicholas Kyriakopoulos. Conceptual Framework, in Rudolf Avenhaus, etc. , Verifying Treaty Compliance, Heidelberg: Springer Berlin. 2006, p. 13.

践中的多数核扩散问题就是有关保障协议引起的纠纷。这里有两个层面的义务：NPT下非核武器国家的义务是不制造、不拥有核武器，这个义务的履行需要由国际原子能机构执行的保障协议来保证。而保障协议又为缔约国设立了相关的义务。这两类义务是非核武器国家责任的起源。

第三，国际原子能机构在实施保障协议过程中，根据其对非核武器缔约国履行义务情况的判断，会作出缔约国是否按条约规定履行了义务的认定。不法行为的存在和认定是国家承担责任的前提，所以国际原子能机构行使的这种职能在确定非核武器国家责任的时候是一个重要的起点。

第四，国际原子能机构确认非核武器国家在履行义务时存在不法行为之后，通过总干事将认定结果报告给联合国安理会。而安理会是国际社会真正具有强制执行力的政治机构。这种机制在援引非核武器国家的不法行为责任时具有最高的权威性，是集体实施义务的核心。

以往的历史表明，某类条约只是简单地罗列各方义务，如《禁止使用化学武器的日内瓦公约》（1925年），并无进一步规定；而另外一些则要求缔约方遵守义务，若不遵守义务则要对其进行制裁，如《禁止开发、生产、储存、使用化学武器并予以销毁公约》（1993年）、《全面核禁试条约》（1996年）。[①] NPT属于第二类。晚近的国际条约对如何安排条约义务遵守情况的核实（verification）及对违约行为进行制裁（sanction）是缔结国际条约过程中的一个重要议题。核不扩散条约在这方面发展得比较全面。

① Rudolf Avenhaus, Nicholas Kyriakopoulos. Conceptual Framework, in Rudolf Avenhaus, etc., Verifying Treaty Compliance, Heidelberg: Springer Berlin, 2006, p. 13.

第二章　核不扩散条约下非核武器国家所承担的国际义务

国家责任产生的前提是国家承担了国际义务并违反了国际义务。确定非核武器国家的国家责任问题，须首先考察非核武器国家的国际不法行为，为此又须考察非核武器国家所承担的实际国际义务情况。《国家责任法草案》第十二条规定："一国的行为如不符合国际义务对它的要求，即为违背国际义务，而不论该义务的起源或特性为何。"就该条所体现的国家责任原则而言，并不存在条约义务、习惯法义务或其他来源之义务的区分。一旦未能遵守义务，则违背了义务，不论义务的来源如何。也即，若发生国际不法行为，则义务的来源并不能改变违法的事实。[①] 第十二条的规定体现了草案的次级规则特征，把国家责任与具体义务之间的关系留给初级规则来处理。但除了第十二条之外，以某种标准划分国际义务类型还具有其他方面的法律后果。[②] 在漫长的《国家责任法草案》起草过程中，国际法委员会从来就没有放弃以类型学为基础来讨论国际义务，如对世义务或集体义务、作为义务或不作为义务（积极义务或消极义务）、行为义务或结果义务、持续性义务或非持续性义务，

---

① Yumi Nishimura, Source of the Obligation, in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, ed., The Law of International Responsibility, Oxford University Press, 2010, pp. 366－367.

② Constantin P. Economides, Contents of the Obligation: Obligations of Means and Obligations of Result, in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, ed., The Law of International Responsibility, Oxford University Press, 2010, pp, 371－381.

2001 年《国家责任法草案》中保留了国际义务的类型划分。这些类型建立在不同的标准之上——被义务所保护的利益属性，或者义务内容/范围。本章先阐明有关国际义务的一般类型标准，再考察 NPT 和各类保障协议中非核武器国家承担的具体义务，接下来分析这些义务的类型。

第一节　国际法中的义务——一般法律框架

一、以被保护的利益作为划分国际义务类型的标准

（一）国际义务的类型

国际法委员会起草的《国家责任法草案》，出于援引国家责任的需要，对国际义务的分类是建立在被保护的“利益”概念之上的，如“双边利益”、“集体利益（collective interest）”、“普遍性利益（common interest）”。根据上下文，从第四十二至四十七条涉及的直接受害国援引国家责任的一般情况，假设的是不法行为侵犯了特定的双边义务。[①]第四十八条第一款 a 项处理违反“集体性义务”——保护“集体性利益”，b 项处理“对国际社会整体所负义务”——

① 国际法委员会 2001 年通过的《国家责任法草案》第四十二条“一受害国援引责任”的内容为：

一国有权在下列情况下作为受害国援引另一国的责任：

(a) 被违背的义务是个别地对该国承担的义务；

(b) 被违背的义务是对包括该国在内的一国家集团或对整个国际社会承担的义务，而且该义务的被违背：

(i) 特别影响到该国；

(ii) 根本改变了作为该义务当事方的所有其他国家在继续履行该义务上所处的地位。

保护国际社会整体的利益。[①] 因此在《国际责任法草案》中，根据被保护的利益类型，存在如下类型的国际义务：一是双边利益产生的双边性义务，属于草案第四十二至四十七条规定涉及的一般情形；二是共同或集体性利益产生的集体性义务，属于草案第四十二条（b）（ii）和第四十八条（1）（a）规定的范畴；三是国际社会整体利益，或对国际社会整体所负义务，草案第四十二条（b）（ii）和第四十八条（1）（b）的规定也适用此种范畴；四是国际社会整体利益也会产生一般国际法强行规范下的义务，可适用草案第四十条规定的内容。下面对四种义务略作说明。

1. 双边性质的国际义务

双边性质的习惯、协议以及一国对另一国的单方承诺都属于这种性质。在发生违反国际义务的情况下，受害国是明显的。但是，双边关系也可以在多边条约、习惯国际法中出现。国际法委员会的意见是："尽管多边条约建立了一个对于所有当事方都适用的规则框架，在某些情况下，特定情境中履行义务涉及两个当事方之间的双边性质的关系。此类多边条约经常被认为产生了双边关系的'包'（"'bundles' of bilateral relations"）。"[②] 在这样的多边框架中，每一个国家对其他国家遵守有关规则并不具有相等的利益，因而其中的义务及责任关系就双边化了，其表现形式为实施违法行为的国家和直接受害者之间的关系。这些无名的国际义务聚合在一起，违反这些义务的国家只是产生了双边关系。例如，在国际海洋法制度中，沿岸国拒绝另一国商船在其领海中无害通过，不能认为

① 国际法委员会 2001 年通过的《国家责任法草案》第四十八条"一受害国以外的一国援引责任"第 1 款内容为：

受害国以外的任何国家有权按照第二款在下列情况下对另一国援引责任：

（a）被违背的义务是对包括该国在内的一国家集团承担的、为保护该集团的集体利益而确立的义务；

（b）被违背的义务是对整个国际社会承担的义务。

② United Nations, Yearbook of the International Law Commission (2001), vol. II—Part two, p. 118.



该行为导致第三国援引过错国家的国家责任。[1]

2. 集体性义务

集体性义务是为保护集体性利益而设立的义务。《国家责任法草案》第四十二条第b款、第四十八条第一款第a项就是部分性地基于这种义务类型。[2] 第四十二条以《维也纳条约法公约》第六十条为模本，但这两种规定的范围和目的殊异。[3] 集体性义务由国家集体因共同利益的驱使而达成协议。[4] 草案第四十二条第b款使用了"被违背的义务是对包括该国在内的一国家集团或对整个国际社会承担的义务"这样的措辞。其中"一国家集团"并非指独立的法律人格，而是指"相当数量的国家共同寻求某种集体目标，可以认为它们为了该目标而组成了一个具有功能特征的国家共同体"[5]。在集体义务概念下，如果违反对一国家集团所承担的义务，须视为本身影响到作为该义务当事方的每一其他国家——第四十二条第b款所谓"根本改变了作为该义务当事方的所有其他国家在继续履行该义务上所处的地位"。例如裁军协议、无核区协议，或者任何一种条约，每一当事方履行义务的有效条件是其他各方要履行义务。[6]

---

① Linos－Alexandre Sicilianos. The Classification of Obligations and the Multilateral Dimension of the Relations of International Responsibility, EJIL, 2002, 13 (5): 1133.

② United Nations, Yearbook of the International Law Commission (2001), vol. II—Part two, p. 118, 126.

③ United Nations, Yearbook of the International Law Commission (2001), vol. II—Part two, p. 117.

④《国家责任法草案》第四十八条评注第7段。James Crawford. The International Law Commission's Draft Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries ("Text and Commentaries"), Cambridge, New York, Port Melbourne: Cambridge University Press, 2002, p. 277—278。

⑤ United Nations, Yearbook of the International Law Commission (2001), vol. II—Part two, pp. 118—119.

⑥ United Nations, Yearbook of the International Law Commission (2001), vol. II—Part two, p. 119.

对“一国家集团”承担的、为保护该集团的集体利益而确立的义务的提法在第四十八条第一款第 a 项中再次出现，其意义与第四十二条第 b 款相同。这两款的功能差别在于：第四十二条是确定受害国援引国家责任的资格，而第四十八条是确定受害国以外的国家（非受害国）援引国家责任的资格。

3. 对国际社会整体所负义务

其来源是国际法院在“巴塞罗那牵引车案”中提出的“对世义务”概念，其意思是“考虑到涉及权利的重要性，可认为所有国家在保护该权利上有法律上的利益”[①]。国际法委员会出于技术性原因弃用此概念，而直接使用该案件中国际法院对此概念实质内容的说明——“对国际社会整体所负义务”。国际法院在该案中列举这样一些义务范畴：宣告侵略和种族灭绝为非法、有关人之基本权利规则，包括反奴隶制和种族歧视，后来在“东帝汶案”中认为人民自决权也属于此类。[②] 该类型义务的核心要素是整个国际社会的共同利益，其超越双边、地区、若干各国家集团国家的利益之上。在性质上它也是集体性的，但范围及于所有国家构成的国际社会。[③]该种义务并非一定就是保护与个体国家无关的利益，它同时也保护国家的个体利益，如禁止侵略就保护每个国家的生存以及该国人民的安全。因此，违反此种义务可能特别地影响到个别国家，如违反了旨在保护具有集体性利益的海洋环境，就特别地影响到沿岸国家。[④]

4. 国际强行规范下的义务

《维也纳条约法公约》第五十三条为一般国际法的强行规范下

① Barcelona Traction Case, para. 33。

② 《国家责任法草案》第四十八条评论第 9 段，United Nations. Yearbook of the International Law Commission (2001), vol. II—Part two, p. 127。

③ Commentary to Article 10, para. 10. See United Nations, Yearbook of the International Law Commission (2001), vol. II—Part two, p. 127.

④ United Nations, Yearbook of the International Law Commission (2001), vol. II—Part two, p. 127.

了定义："一般国际法强制规范指国家之国际社会全体接受并公认为不许损抑且仅有以后具有同等性质之一般国际法规范使得改之规范。"在该公约下，强行规范存在的效果在于它使其他与之冲突的条约无效。[①]《国家责任法草案》第四十条、第四十一条的部分内容基于该概念。尽管"一般国际法强行规范下的义务"和"对国际社会整体所负担的义务"这两个概念提法不同，但国际法院在"巴塞罗那机车案"中对"国际社会整体所负担义务"所列举的内容其实也是"国际法强行规范下的义务"的内容。[②] 这两个概念的重点不同。一般国际法的强制规范强调一定数量基本义务的范围以及被赋予的优先性，而对整个国际社会的义务的焦点是所有国家须遵守的法律利益。根据它们的重点，应以两种不同的方式反映这两个概念的后果。第一，严重违背一般国际法强制性规范产生的义务，可能引起更多的后果，包括负有责任的国家和所有其他国家。第二，所有国家都有权对违背整个国际社会所承担的义务提出责任问题。[③]

（二）如何确定某种国际义务的类型——以被保护的利益特性来区分

《国家责任法草案》所倚重的"共同利益"、"集体利益"及"国际社会整体的利益"概念，到底该怎样来确定国际法规范所保护的利益属于哪种类型呢？从国际法的实践经验来看，被保护的利益的增生是个案式的。一项国际法规范所保护的利益的性质，往往

---

① Stefan Kadelbach, Jus Cogens, Obligations Erga Omnes and other Rules －The Identification of Fundamental Norms, in Christian Tomuschat and Jean－Marc Thouvenin, ed., The Fundamental Rules Of The International Legal Order － Jus Cogens and Obligations Erga Omnes, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 26.

② 故有学者说："对世义务和强行规范下的义务是一个硬币的两面。" Linos－Alexandre Sicilianos, The Classification of Obligations and the Multilateral Dimension of the Relations of International Responsibility, The European Journal of International Law, 2002, 13 (5): 1136; also Stefan Kadelbach, ibid, p. 27。

③ 参见《国家责任法草案》第二部分第三章评注第七段。United Nations, Yearbook of the International Law Commission (2001), vol. II--Part two, pp. 111－112。

由国际社会的政治力量作出选择，是出于对某个问题进行国际性治理的政治需要。承认共同利益并不必然产生具有约束力的集体性义务或对国际社会整体所负担的义务，也非一项法律原则，而是达成义务的起点。[①] 一些环境问题，如海洋污染、大气污染、臭氧损害、区域性安全问题（无核区、地区性裁军和军备控制），往往在政治上被视为集体性或国际社会整体的利益，在此基础上，制定具体的义务规范被列入议事日程。在确定义务规范的过程中，违反义务的认定、法律责任、责任的援引等事项，需要具体的规则来支持。实施一项义务，是否通过司法手段，是单方实施还是集体实施，是否可以通过地区性机制实施，都有待相关各方的进一步协商。从这个方面来看，共同利益、集体利益或国际社会整体利益是否存在，并不是一个法律理论问题。即使其获得承认，也并不必然导致有约束力的义务规则，这需要一个中间过程，即国际性立法。

在众多的国际法规范中，一项国际义务究竟属于哪一种类，要根据具体的情况来分析，而且这样的分析也是个案式的。在分析义务性质的时候，会涉及条约的解释问题。例如，在WTO法、国际环境法、国际人权法领域中，相关义务的性质及其法律意义是关注的热点。WTO规则保护的是对政府贸易行为的集体性期望，因而构成了一种共同利益，其超越了个别国家或地区的利益，构成了集体性义务。[②] WTO下提起起诉或采取反措施（countermeasure）规则表明，WTO下的义务在宽泛的意义内具有双边性质，但成员方将其强化为“对世义务”，尤其是禁止性补贴。[③] 在国际环境法中，共同利益是分析国际环境法规范的一个核心概念。共同利益被视为对单个的国家

---

① Nele Matz, Comment: The Common Interest in International Law: Some Reflections on its Normative Content, Heidelberg Journal of International Law, 2002 (62), pp. 17—19.

② Chios Carmody, WTO Obligations as Collective, The European Journal of International Law, 2006, 17 (2), pp. 419—443.

③ Tarcisio Gazzini, The Legal Nature of WTO Obligations and the Consequences of their Violation, The European Journal of International Law, 17 (4), 2006, p. 741.

利益进行协调的结果。国家希望自己的利益得以实现，但实现的范围和有效性又取决于相关国家达成协议的程度。如果此类协议以国际法规则出现，那么它们就越发稳定且具有持久性。但这又取决于共同利益对相关国家的重要程度。相应地，在相互依存的国家之间，相关国际法规则是存在共同利益的结果。国际环境法形成的契机乃是各个国家无能力单独解决其环境和生态问题，必须依赖国际社会的合作才能保护那些利益和价值。[①]

（三）通过被保护的利益来划分国际义务类型的法律意义

利益分类的重要意义在于确定违反义务的受害国家。在国家责任援引意义上，可分为受害国（injured state）和非受害国（state other than injured state）。其法律后果在于“受害国”享有完整的权利，而“非受害国”只有有限的权利。[②]

受害国享有完整的权利和权力去要求：①如果不法行为具有持续性质，则要求停止该行为；②要求不法行为国保证不再重复不法行为；③有权实施反措施；④有权使用特别国际法规则所赋予的措施或主张权利。对于严重违反强行规范下的义务，第四十一条规定：其他国家有义务合作以阻止该不法行为，有义务不承认不法行为造成的非法情势，有义务不为维持该非法情势提供援助和支援。

受害国之外的其他国家，其地位颇为不同。《国家责任法草案》第四十八条第二款对没有直接受到损害的国家所设定的权利为：①请求停止不法行为，要求违法国保证不重复不法行为；②为了受害国的利益或被违反的义务，请求违法国家进行赔偿（reparation）。它们与直接受害国的权利是有些差别的，主要体现在援引不法行为国家的责任的请求内容上——未受不法行为直接影响的国家实质上

---

① Jutta Brunnée, Common Interest—Echoes from an Empty Shell? Some Thoughts on Common Interest and International Environmental Law, Heidelberg Journal of International Law, 1989 (49), pp. 792—808.

② Linos — Alexandre Sicilianos, The Classification of Obligations and the Multilateral Dimension of the Relations of International Responsibility, The European Journal of International Law, 2002, 13 (5), p. 1139.

不是出于自身利益而采取行动，而毋宁是以遭受直接损害的客体的名义，为了保护该客体所代表的利益。

二、以义务的范围为标准划分国际义务类型的标准

（一）义务范围：采取特定行动的义务和实现特定结果的义务

行为义务和结果义务的概念，来源于欧洲大陆国家的民法制度，受罗马法的影响，而普通法国家不太熟知这类概念。[①] 1977 年联合国国际法委员会第 29 次会议报告提出的《国家责任法草案》第二十条、第二十一条提出了"行为义务"（an international obligation requiring the adoption of a particular course of conduct / obligations of means）与"结果义务"（an international obligation requiring the achievement of a specified result/obligations of result）的概念。第二十条规定："若国际义务要求国家采取特定行动，而国家之行为与该义务不符，则该国违反国际义务。"第二十一条规定："若国际义务要求国家根据其选择实现特定结果，而该国家未能实现此项义务要求，则该国违反国际义务。""若国家行为所创立之情势与国际义务要求之结果不符，但该义务允许该国可采取后续行动以实现此项结果或者与此相等的结果，则仅当该国通过其后续行动未能实现该义务所要求之结果，该国违反国际义务。"第二十条和第二十一条分别对应"行为义务"和"结果义务"。要求国家为某一行为或避免为某一行为，这就是"行为义务"。在另一些情况下，国际义务仅仅要求国家实现某种情势或结果，而由国

---

① 有学者认为，"行为义务"和"结果义务"的划分"在本质上与义务范围相关"(It relates essentially to the scope of the obligation)。"行为义务"给国家施加了竭尽全力去达到特定目的之义务，但不保证会达到该目的。"结果义务"要求国家实现某种规定的结果。Constantin P. Economides, Contents of the Obligation: Obligations of Means and Obligations of Result, in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, ed., The Law of International Responsibility, Oxford University Press, 2010, pp. 371—375。

家自由选择实现的方式。[①] 国际法委员会在 1996 年强调，在确定特定场合下国际义务是如何被违反时，这种类型划分具有根本的重要性。[②]

然而，与大陆法的民法相比，"这种划分在国际法中既没有充分发展，也没有系统化"[③]。国际法委员会采纳国际义务的这种区分引起了批评，因为这两种义务类型不能穷尽现实生活中的实际国际义务内容，而且某些义务可能同时具有两种类型的特点，除非对这两种类型进行完善，否则不太适合。[④] 国际法院在"加布奇科沃—大毛罗斯项目"案中对当事双方义务采用了"行为义务、履行义务和结果义务"来描述，增加了"履行义务"概念。[⑤] 后来国际法委员会放弃了这种二分法，在 2001 年二读通过的《国家责任法草案》条文中并未出现"行为义务"、"结果义务"这样的概念。《国家责任法草案》的评注认为，"这一区分可能有助于确定违背在何时发生。但它并非独一无二，而且就现有的条款来说似乎不具有特定的或直接的意义"[⑥]。草案第十二条用了"不符合"这一措辞，非常有灵活性，而且强调"不论该义务的……特性为何"，放弃了行为义务与结果义务的区分。

但是，该概念作为分析性工具，在了解特定国际义务的内容和

---

① 1977 年《国家责任法草案》第 20 条评论第 2 段，转引自：Ian Brownlie. System of the Law of Nations－State Responsibility, Part I, Oxford: Clarendon Press, 1983, pp. 241－276。

② Constantin P. Economides, Contents of the Obligation: Obligations of Means and Obligations of Result, in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, ed., The Law of International Responsibility, Oxford University Press, 2010, p. 375.

③ Constantin P. Economides, Contents of the Obligation: Obligations of Means and Obligations of Result, Ibid, p. 375.

④ Pierre－Marie Dupuy. Reviewing the Difficulties of Codification: On Ago's Classification of Obligations of Means and Obligations of Result in Relation to State Responsibility, European Journal of International Law. 10 (2), 1999, pp. 371－385.

⑤ ICJ, Gabcikovo－Nagymaros Project Judgement, para. 112 and 135－136.

⑥ United Nations, Yearbook of the International Law Commission (2001), vol. II－Part two, p. 54.

范围上，还是一个颇为有用的工具。而且，“在现实中，行为义务和结果义务产生于仍然有效的国际法初级规则，不能简单地把这些规则置于不顾”[①]。例如，分析国际人权法中的义务性质是行为义务还是结果义务，这对国家行为是有影响的，也对国际不法行为的确定有影响。[②] 同样在 TRIPS 协定下的国家义务也可以纳入这个框架中来分析。[③] 在国际司法实践中，司法机构也并没有放弃使用这个概念，除了在“加布奇科沃－大毛罗斯项目”案中继续使用该概念，国际法院于 1996 年在“以核武器进行威胁或使用核武器的合法性发表的咨询意见”中，针对 NPT 条约第六条，就使用了“行为义务”和“结果义务”来界定该条下进行核裁军谈判的义务：“这项义务的法律含义不仅仅是纯粹的行为义务，这里涉及的义务是取得一种确切结果的义务——所有方面的核裁军——即采取一项特定的行动方针，即就该事项真诚地进行谈判。”[④]

然而，在极端情况下，对义务特性而言，初级规则是模糊的，而解释手段也不能解决这个问题。有学者认为可以诉诸国内法广泛使用的成功标准，尤其是法国法——肯定程度标准（criterion of the degree of certainty）或者偶然标准（criterion of contingency）。据此，倘若义务的实施是必然的，或几乎是必然的，也即除了可能发生某些构成不可抗力的情形外，义务的实施并不面临风险，那么

---

① Constantin P. Economides, Contents of the Obligation: Obligations of Means and Obligations of Result, in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, ed., The Law of International Responsibility, Oxford University Press, 2010, p. 377.

② Oscar Schachter, The Obligation of the Parties to Give Effect to the Covenant on Civil and Political Rights, The American Journal of International Law, 1979, 73 (3), p. 462－465; Constantin P. Economides, Supra 19, p. 379；梁晓晖：《〈经济、社会和文化权利国际公约〉下国家一般人权义务的解析》，载《北大国际法与比较法评论》2007 年第 5 期（8），第 24～52 页。

③ 张乃根：《论 TRIPS 协议义务》，载《浙江社会科学》2002 年第 5 期，第 70～77 页。

④ “以核武器进行威胁或使用核武器的合法性发表的咨询意见”判决书，第 99 段。国际法院，“核武器咨询意见”，2008－7－23：http://www.icj－cij.org/homepage/ch/advisory/advisory_1996－07－08.pdf。

就把此项义务列入结果义务的范畴。义务的实施受偶然性支配，则该义务属于行为义务的范畴。在此情况下，初级规则并不保证结果，但目标是尽可能减少风险。然而，通过立足于相关因素的解释方法，可以将行为义务作为真正的结果义务来对待。因此，构成行为义务的谈判义务可以转换为结果义务——达成协议的义务。①

（二）法律意义：确定违法

国际义务有不同的结构，其对国家的要求并非千篇一律。这种区分的一个重要功能就是通过了解国际义务的内容和范围以便确定违反义务在何时发生②和确定违反义务的存在③。

行为义务要求义务承担者为一定行为，或者不为一定行为。④ 如果没有按照义务规定为特定行为，那就是违反义务。例如国际法院在“以核武器进行威胁或使用核武器的合法性发表的咨询意见”中，将 NPT 第六条解释为包含了采取特定行动的义务——真诚地谈判。如果这是一项有约束力的义务的话，那么不谈判就是违背义务。另外的例子包括要求国家正式立法机构采取一定立法措施。行为义务还包括不为一定行为，否则就是违背义务，如立法机关不得采取立法行动去减损某项法律规范。⑤许多条约要求缔约国采取行动或措施时，使用了“采取一切措施（take all measures)”、“采取一切适当措施保护（all appropriate measures to protect)”、“必要措施（necessary

---

① Constantin P. Economides, in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, ed., The Law of International Responsibility, Oxford University Press, 2010, pp. 379－380。

② 《国家责任法草案》第十二条评论，第 11 段。United Nations, Yearbook of the International Law Commission (2001), vol. II－Part two, p. 56。

③ Constantin P. Economides, in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, ed., The Law of International Responsibility, Oxford University Press, 2010, p. 377。

④ “行为义务”中的行为具有相当的包容性，因此该类义务的主要特征很富有弹性，如合理注意的义务、合作的义务、交换信息的义务、保护（外交代表）的义务，都属于行为义务的重要领域。Constantin P. Economides, in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, ed., The Law of International Responsibility, Oxford University Press, 2010, p. 378。

⑤ Para. 13 of the Commentary to Article 20. See United Nations. Yearbook of the International Law Commission (1977), vol. II—Part two, 1978, p. 13.

measures)”、“有效措施（effective measures）”、“适当措施（appropriate measures）”，“尽一切可能（do everything possible）”、“尽一切力量（do everything in its power）”、“尽合理注意（exercise due diligence）”等类似的措辞，将具体的行为方式留给缔约国选择。[①]

结果义务要求国家必须达成某种结果。国际法委员会于1977年采纳的草案条文的思路是国家可以根据自己选择的方式达到某种要求的结果，只看结果，如果没有达到结果就违背了义务。国际法委员会列举的例子包括《经济社会文化权利公约》第二条第一款（“每一缔约国家承担尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作，特别是经济和技术方面的援助和合作，采取步骤，以便用一切适当方法，尤其包括用立法方法，逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现”）和《公民及政治权利公约》第二条第二款（“凡未经现行立法或其他措施予以规定者，本公约每一缔约国承担按照其宪法程序和本公约的规定采取必要的步骤，以采纳为实施本公约所承认的权利所需的立法或其他措施”）。[②] 但是，对于实现结果义务的方式是否由义务主体自由选择，还是取决于具体义务的规定。如果该义务对达到结果的方式作了规定，则没有遵守该方式也同样违反了义务。在核不扩散条约体系中，保障协议对结果义务的履行也规定了具体的方法。

在确定不法行为存在的证明上，若有争议的是结果义务，则受害国只需简单证实义务所要求的结果没有达到即可。而责任国要免去责任，则要承担举证责任，证明不履行义务是因为存在可以排除其违法性的因素，如“不可抗力”。而违反行为义务的证明要困难得多，例如必须证明损害、造成损害的行为两者之间的因果关系。

---

① Constantin P. Economides, in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, ed., The Law of International Responsibility, Oxford University Press, 2010, p. 378.

② United Nations, Yearbook of the International Law Commission (1977), vol. II—Part two, 1978, p. 20.

而且，对行为义务而言，损害是不法行为发生的必要条件，而对结果义务则不是。[①]

第二节　《不扩散核武器条约》下非核武器国家的义务

NPT 文本的缔约方分为两类——核武器国家和非核武器国家，其分别承担不同的义务，但有些义务由这两类国家共同承担。这些义务是判断缔约国家行为是否合法的依据。鉴于这里考察非核武器国家的违约责任，因此下面主要论及该类国家在 NPT 下承担的国际义务，其中一些专属于非核武器国家，另一些由核武器国家和非核武器国家共同承担。就本研究目的来看，非核武器国家承担的、旨在维持其非核武器国家身份的义务是分析的重点。

一、非核武器国家在《不扩散核武器条约》中承担的义务

（一）非核武器国家义务

NPT 第二条涉及非核武器国家的义务。该条禁止非核武器国家通过制造核武器或其他核爆炸装置而成为核武器国家。核武器包括导弹的核弹头或核炸弹，但不包括构成核爆炸装置组成部分的非核爆炸装置，如运载系统，或核潜艇上的核反应堆。按照这种理解，核动力军舰或潜艇用的核反应堆不在本条约所禁止之列。NPT 第三条事实上委托国际原子能机构实施 NPT 第二条为非核武器国家设定的义务，主要方式就是通过"保障措施"。根据 NPT 第二、第三条，非核武器国家承担的核心义务如下：

不直接或间接从任何让与国接受核武器或其他核爆炸装置（第

① Constantin P. Economides, in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, ed., The Law of International Responsibility, Oxford University Press, 2010, p. 377.

二条），不接受对武器或爆炸装置的控制权的转让（第二条），不制造或以其他方式取得核武器或其他核爆炸装置（第二条），不寻求或接受在制造核武器或其他核爆炸装置方面的任何协助（第二条），与国际原子能机构谈判缔结规定的各项保障措施（第三条第一款），接受国际原子能机构的保障措施（第三条第一款），不将原料或特殊裂变物质从和平用途转用于核武器或其他核爆炸装置（第三条第一款），遵守同国际原子能机构达成保障协议的时间限制（第三条第一款）。

在这些义务中，“不受让核武器或核爆炸装置、不接受核武器控制权的转让、不制造核武器、不寻求协助去制造核武器”是核心承诺。如果非核武器国家谨守承诺，那么就能维持其非核武器国家身份，实现条约预防核武器扩散的目的。这些义务属于“不得为特定行为”的范畴。但是，NPT 在这一点上并不满足于非核武器国家消极地谨守非核武器国家身份，而且要其承诺采取积极行动确保这个身份，那就是必须同国际原子能机构签订“保障协议”，接受国际原子能机构保障措施，确保其核原料和核设施不被转用于制造核武器或核爆炸装置。保障协议就是通过现场核查方式去查明是否发生这种转用。非核武器国家在条约的第二条、第三条中承担的行为义务既包括不作为义务的内容，也包括作为义务的内容。

此外，另有一些义务既由非核武器国家承担，也由核武器国家承担。例如，除非受国际原子能机构保障措施约束，否则不得将核原料或特殊裂变物质提供给无核国家（第三条第二款）。该条是从核原料供应国家的角度来预防核扩散。由于一些非核武器国家同样具有发达的核技术，它们也是核原料、核设备的输出大国，所以该义务的主体包括核武器国家和非核武器国家。这里处理的非核武器国家的不法行为责任主要针对该类缔约国违反义务制造或获取核武器，而非针对它们违反义务提供核原料给其他非核武器国家。

两类缔约国共同承担的义务还有：不剥夺他国为和平目的而研究、生产和使用核能权利（第四条第二款），为和平利用核能而交换设备、材料和科学技术情报（第四条第二款），为尽早停止军备

竞赛及进行核裁军而谈判（第六条）。正如本书第一章第二节中谈到的，这些义务是出于平衡条约权利和义务的需要，与其说是义务，不如说是软法，因为其中很少有可执行的义务内容。而且，违背这些义务将产生什么样的国家责任也不是本研究的主题。

二、非核武器国家缔结保障协议的义务

上述专属非核武器国家承担的义务中，一个具有执行内容的义务就是同国际原子能机构签订“保障协议”。NPT 文本本身对保障协议内容没有作出规定，只是要求非核武器国家必须同国际原子能机构谈判缔结该协议。

NPT 第三条规定了缔约国要同国际原子能机构签订保障协议。保障措施的目的是核实当事国是否履行不将核材料转用于武器目的方面的义务。设计保障协议的意图在于检查出当事国将核材料转用于制造核武器，通过这种检查来阻止转用。[①] 这种意图具体地体现在保障协议精心设计的申报/报告和现场核查等机制中。该协议为非国家之间的协议——非 1969 年《维也纳条约法公约》意义上的条约，而是国家与国际组织之间的条约，适用的法律为《关于国家和国际组织之间或国际组织相互间条约法的维也纳公约》。后者实质上是按照前者制定的，其中诸多规则同《维也纳条约法公约》一样。[②] 既然保障协议属于国际条约范畴，那么有关该类条约的一些问题就需要澄清。

（一）该义务是否为强制性义务

NPT 第三条关于缔约国和国际原子能机构之间有关保障措施的安排是否意味着缔约国同国际原子能机构之间进行保障协议的谈判、签署、生效是强制义务？这要具体分析 NPT 第二条和第三

① Robert Pendley, Lawrence Scheinman, Richard W. Butler, International Safeguarding as Institutionalized Collective Behavior, International Organization, 1975, 29 (3), pp. 585-616.

② 安托尼·奥斯特：《现代条约法与实践》，江国清译，中国人民大学出版社 2005 年版，第 8~9 页。

条。在条约第二条规定下，非核武器国家承诺了“不直接或间接从任何让与国接受核武器或其他核爆炸装置或对这种武器或爆炸装置的控制权的转让；不制造或以其他方式取得核武器或其他核爆炸装置；也不寻求或接受在制造核武器或其他核爆炸装置方面的任何协助”的义务，目的其实是要维持非核武器国家的永久身份。这个目的是通过第三条第一款来实现的，该条款实质上是委托国际原子能机构核实缔约国履行义务的情况。第二条设立的义务在第三条第一款中转化为非核武器国家不能“将核能从和平用途转用于核武器或其他核爆炸装置”，核实这种义务的履行方式就是缔约国同国际原子能机构签订保障协议，接受保障措施。据此，非核武器国家“承诺接受按照国际原子能机构规约及该机构的保障制度与该机构谈判缔结的协定中所规定的各项保障措施”。从 NPT 第二条和第三条第一款之间的关系来看，第二条是一种基础性承诺，也是 NPT 最为核心的宗旨——非核武器国家不发展核武器，其非核武器国家身份永久化。在第二条承诺的基础上，非核武器国家在第三条第一款中承诺接受保障措施。因此，非核武器国家在第二条和第三条第一款的两种承诺应作为一个整体来看，同国际原子能机构谈判、缔结协定、接受各项保障措施是非核武器国家的明示义务。

尽管 NPT 缔约国签署、缔结此类条约是具有约束力的义务，但此类条约还是涉及生效问题。根据《关于国家和国际组织之间或国际组织相互间条约法的维也纳公约》第二十四条规定，此类条约生效的方式包括：本身可规定以某种方式和于某个时间生效，或由参与谈判的国家和组织所同意的方式或时间生效；如果条约没有此种规定，则受该条约约束之同意一旦为所有谈判之国家或组织确定，则即刻生效；除非条约另有规定，条约生效后，国家或国际组织同意受其约束，则条约于即日起对该国家或组织生效。[①]

就此而言，一国同国际组织所订立的条约并非理所当然就能生

① 《关于国家和国际组织之间或国际组织相互间条约法的维也纳公约》第二十四条。中文文本参见万鄂湘等：《国际条约法》，武汉大学出版社 1998 年版，第 542 页。

效和适用。同样，NPT 缔约国与国际原子能机构签订的保障协议的生效问题，应首先根据保障协议本身的规定来确定。条约的非核武器国家缔约国同国际原子能机构签订的保障协议主要有两类：一是“保障协议”，以国际原子能机构制定的“根据《不扩散核武器条约》要求国际原子能机构与各国之间的协定结构和内容”（infcirc153）为范本，由国际原子能机构同各个国家分别签署；二是“附加议定书”，全名为“各国和国际原子能机构关于实施保障的协定的附加议定书范本”（infcirc/540）。后者并非独立签署，而是在签署了全面保障协定之后再签署。“全面保障协定”一般有两种生效方式，一种是 infcirc153 号范本第二十五条规定的：“协定应规定，协定应自机构收到当事国关于已完成其宪法和法律对生效的要求的书面通知之日起生效。总干事应把这项生效及时通知全体成员国”。另一种是协议经双方签署后就生效。“保障协议”范本第二十六条还规定：“协定应规定，只要当事国仍是《不扩散核武器条约》的缔约国，协定继续有效。”满足一定国内法律程序的生效方式有朝鲜、叙利亚和伊朗同国际原子能机构签订保障协议，其第二十五条对生效都有这样的类似规定：“协定应自机构收到当事国关于已完成其宪法和法律对生效要求的书面通知之日起生效。”[①] 采用协议签署后生效模式的有伊拉克（infcirc/172）和南非（infcirc/394）。伊拉克是 NPT 的缔约国，也是较早同国际原子能机构签订保障协议的国家（1973 年）。这两国“保障协议”的第二十五条有类似这样的规定：“本协议由当事国（授权代表）和机构（总干事或其代表）签署后生效”。

而“附加议定书”范本第十七条也规定了生效的方式：“满足签署国国内关于生效的法律要求和/或宪法要求的书面通知之日生效、签署后立即生效；在议定书生效前的任何时候声明它将临时适用本议定书。”利比亚同国际原子能机构签署的《阿拉伯利比亚人

---

① 分别参见叙利亚保障协议（infcirc407）、朝鲜保障协议（infcirc/403）、伊朗保障协议（infcirc/214）的第二十五条规定。

民社会主义民众国和国际原子能机构实施与〈不扩散核武器条约有关的保障协定〉附加议定书》第十七条也作了类似的规定：“a. 本议定书应于国际原子能机构收到利比亚关于已满足利比亚有关生效的法律和/或宪法要求的书面通知之日生效。”“b. 利比亚可在本议定书生效前的任何时候声明它将临时适用本议定书。”[①]

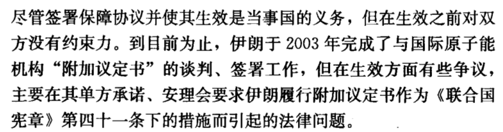
从表面上看，满足当事国有关生效的法律和/或宪法要求就要受其国内法限制约束，而保障协议签署后即刻生效，不涉及国内法律对条约生效的要求问题。但实质上从国内法的视角来看，条约签署本身同样受制于国内法律，尤其是宪法的规定。如果独立地看待当事国和国际原子能机构之间达成的保障协议，作为主权国家，当事国可以以不适用国内法的理由使该协议不生效。鉴于 NPT 条约第三条中的承诺，使保障协议生效是一项默示义务；而且 NPT 第三条第四款还设定了一个就保障协议的谈判和生效时间限制：“这类协定的谈判应自 NPT 条约最初生效后一百八十天内开始进行。在上述一百八十天期限届满后交存其批准书或加入书的各国，至迟应自交存之日开始进行这类协定的谈判。这类协定的生效应不迟于谈判开始之日起十八个月。”这意味着保障协议从谈判到生效，有一个时间限制，这也是一项强制性义务。

从实践经验来看，全面保障协议、附加议定书的谈判、签署和生效没有引起什么太大的争端，绝大部分国家将其作为义务自觉履行。到 2008 年 6 月，“保障协议”和“附加协议”的状况是：163 个国家签署了保障协议并已生效，88 个国家签署了附加协议并已生效。还有 30 个非核武器国家缔约方没有生效的全面保障协议。[②]

---

① 利比亚签署的“附加议定书”，参见：国际原子能机构. Protocol Additional to the Agreement between the Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards in Connection with the Treaty on the Non－Proliferation of Nuclear Weapons，2008－8－17：http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2007/Chinese/infcirc282a1_ch.pdf。

② Mohamed ElBaradei，Statements of the Director General，2008－7－17：http://www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2008/ebsp2008n005.html#dprk.



尽管签署保障协议并使其生效是当事国的义务，但在生效之前对双方没有约束力。到目前为止，伊朗于2003年完成了与国际原子能机构“附加议定书”的谈判、签署工作，但在生效方面有些争议，主要在其单方承诺、安理会要求伊朗履行附加议定书作为《联合国宪章》第四十一条下的措施而引起的法律问题。

（二）安理会可否强制性要求NPT缔约国签署保障协议或附加议定书

这个问题同条约的实质有效条件有关，且涉及意思自由的问题。条约在实质上有效，其成立当以各方意思表示的一致为要件。“意思的表示一致还必须是自由的，才能使形式上有效的条约在实质上也有效。所以，同意的自由，是条件的实质有效要件之一。”①《关于国家和国际组织之间或国际组织相互间条约法的维也纳公约》在条约之“无效”一编中列举了如下使条约无效的事项：国家之国内法或国际组织规则对缔约权的规定，对国家或国际组织表达同意权的特别限制、错误、欺诈，对国家或国际组织代表行贿，针对国家或国际组织代表的强迫，同一般国际法之强行法规范冲突之条约。其中，错误、欺诈、贿赂和强迫通常被视为是“同意”的瑕疵。根据这些条约效力的一般性原则，NPT缔约国在同第三方国际组织缔结条约时应享有充分的缔约自由，不受任何外部强制力量的影响。在实践中，错误、欺诈、贿赂这些违反国际条约效力要件的事件，在条约谈判、加入中并没有先例。伊朗没有完成使“附加议定书”生效的国内法程序，而国际原子能机构希望对伊朗进行严格的现场核查，接受这些核查是“附加议定书”下的义务，安理会在其第1696号决议中也提出了这样的要求。缔结条约的自由和使条约生效乃是主权范围内的事项，且“附加议定书”第十七条第一款明确地规定了生效的方式：满足签署国国内关于生效的法律要求和/或宪法要求的书面通知之日生效、签署后立即生效。第二款给予了缔约国选择权：在议定书生效前的任何时候声明将临时适用本

① 李浩培：《条约法概论》，法律出版社2003年版，第208页。

议定书。无论第一款还是第二款，都把生效和承诺临时适用的权利作为主权国家的权利。国际条约所适用的这种规范也是国际社会所遵守的基础性规范。

但在实践中，国际原子能机构要求伊朗按照“附加议定书”履行义务，并没有从义务的角度说明理由——无论是明示还是默示的义务。它其实将这种要求作为了“保障协议”第十九条意义上的“措施”——国际原子能机构无法核实核材料是否发生转用时采取的措施。而安理会要求伊朗履行“附加议定书”，也没有诉诸义务要求，而是作为《联合国宪章》第四十一条下的“措施”。安理会强制性要求伊朗使“附加议定书”生效并按照其规定履行义务，是否构成《关于国家和国际组织之间或国际组织相互间条约法的维也纳公约》第五十二条的“强迫”呢？《联合国宪章》授予安理会“维持国际和平及安全之主要职责”，安理会在其职权范围内采取的措施是合法的，且《联合国宪章》第二十五条规定“联合国会员国同意依宪章之规定接受并履行安全理事会之决议”。按照《联合国宪章》第一百零三条规定，安理会措施下的义务应该具有优先性。

（三）*伊朗单方行为产生义务*

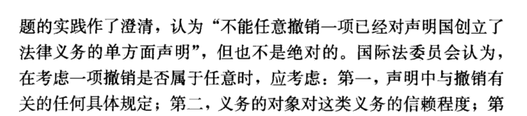
伊朗于 2003 年 11 月 10 日致信国际原子能机构总干事，自愿承诺按照自该日起生效的议定书的规定行使。[①] 对于伊朗的这一行为，应属于国际法上“单方行为产生义务”的范畴。国家有权机关公开作出的并显示受约束意愿的声明可具有创立法律义务的效力。此类公开声明并非一项提议，也不取决于其他国家的对等承诺。[②] 国际法院在“澳大利亚诉法国核试验案”中认为，法国官方的单方声明使其承担了义务。[③] 2006 年联合国国际法委员会通过了《适用于能够产生法律义务的国家单方面声明的指导原则》，专门就此问

---

① 2004 年 3 月 13 日 IAEA 理事会决议（GOV/2004/21）。

② Ian Brownlie, Principles of Public International Law, 7th edition, Oxford University Press, p. 641.

③ 澳大利亚诉法国核试验案，第 51 段，2008－5－13：http://www.icj－cij.org/docket/files/58/6093.pdf。



题的实践作了澄清，认为“不能任意撤销一项已经对声明国创立了法律义务的单方面声明”，但也不是绝对的。国际法委员会认为，在考虑一项撤销是否属于任意时，应考虑：第一，声明中与撤销有关的任何具体规定；第二，义务的对象对这类义务的信赖程度；第三，现实情况在多大程度上发生了根本变化。[①]

基于伊朗的声明，国际原子能机构在三年时间内对伊朗核设施进行了现场核查。但伊朗于 2006 年 2 月 6 日通知国际原子能机构，中止以前接受“附加议定书”约束的单方面承诺，国际原子能机构的核查仅限于“保障协议”的安排。[②] 伊朗在给国际原子能机构的通知信件中没有使用“撤销”（revoke）这样的术语，而是“中止”（suspend）。无论是国际原子能机构还是联合国安理会，尽管伊朗的“附加议定书”尚未生效，却规定要求其履行，不是从强制性义务角度出发来决定，也不是从 NPT 第二条和第三条出发，而是因为认为伊朗谈判、签署“附加议定书”并使其生效是 NPT 条约下缔约国隐含的义务。同样，也没有提出伊朗单方行为的法律约束力问题。

对于伊朗履行单方声明所创设的义务，可以根据“善意”和“禁止反悔”原则来处理。义务应当善意履行，这是国际法律体系的基本原则之一。[③] 禁止反悔也是基于善意和一致性原则（principles of good faith and consistency）。“禁止反悔的本质在于它是行为要素，其使依赖于该行为的他方若改变自己的立场则陷于

---

① ILC, Guiding Principles Applicable To Unilateral Declarations Of States Capable Of Creating Legal Obligations (2006), 2008—11—16: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_9_2006.pdf.

② 2006 年 2 月 27 总干事报告：Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran— Report by the Director General (GOV/2006/15), 2008—6—17: http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2006/gov2006—15.pdf。

③ Vaughan Lowe, International Law, Oxford University Press, 2007, pp. 116—117.

不利，或招致损害"①。国际原子能机构、参与解决伊朗核问题的六方会谈的国家——其他 NPT 缔约方，都依赖伊朗的公开声明来解决争端。伊朗宣布中止其公开声明，导致伊朗核问题至今陷于停顿。②

第三节　保障协议下非核武器国的义务

到目前为止，所有 NPT 缔约国都同国际原子能机构签订了不同类型的保障协议。其中，对防止核武器扩散至关重要的一个环节是非核武器国家同国际原子能机构谈判达成的保障协议及其实施机制。此类协议基于第 153 号《情况通报》所载"保障协议"和第 540 号《情况通报》下的"附加议定书"范本。在此类协议下，从 NPT 第二条非核武器国家承诺不发展、不引进、不接受的意义来看，非核武器缔约国承担的主要义务包括下述内容。这些内容以第 153 号《情况通报》和第 540 号《情况通报》所载协议范本列出的内容为准。③

---

① "…the essence of estoppel is the elelment of conduct which causes the other party, in reliance on such conduct, detrimently to change its position or to suffer some prejudice." Ian Brownlie, Principles of Public International Law, 7th edition, Oxford University Press, p. 644.

② Ian Brownlie 认为，应该谨慎对待国内法中的禁止反悔原则，在国际法中，该原则没有特别的一致性（coherence）。在国际性法庭中适用该原则，通常变成证据和司法推理的一部分。参见 Ian Brownlie, ibid, p. 644。此处就一般情况而论，因为现有的核问题都不曾有过司法性的裁判。

③ 第 153 号《情况通报》和第 540 号《情况通报》所载协议范本中文文本，分别参见：国际原子能机构：http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/Chinese/infcirc153_ch.pdf; http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1997/Chinese/infcirc540c_ch.pdf。英文文本分别参见：http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infcirc153.pdf; http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1997/infcirc540c.pdf.

一、申报或报告的义务

申报或报告义务主要包括两方面：一是保障协议生效后的初始申报（initial report），其来源于“保障协议”第六十二条；二是动态报告，来源于“保障协议”第八条。当事国要向国际原子能机构提供受保障的核材料和与保障这类材料有关的设施特点的资料。

（一）全面和准确地申报/报告

根据“保障协议”第六十二条的规定，当事国应向国际原子能机构提供“关于按协定受保障的所有核材料的初始报告”。该初始报告应由当事国于协定生效的那个历月最后一天后的三十天内送至机构，并应反映该历月最后一天的情况。[①]

如果“保障协议”当事国另行签署了“附加议定书”，那么后者生效后的180日内要提交申报的资料信息（“附加议定书”第三条），提交这种资料的行为一般也称为“初始申报”。在“附加议定书”下，初始申报的内容及范围上的要求更为全面，而不仅仅限于“保障协议”下规定的核材料。[②] 如果说“保障协议”申报的内容集中在受保障的核材料，那么“附加议定书”的目的就是确保当事国不存在未申报的核材料和核活动。国际原子能机构制定了按照

---

① 参见：国际原子能机构. Nuclear Material Accounting Handbook，2008－10－4：http://www--pub. iaea. org/MTCD/publications/PDF/svs _ 015 _ web. pdf。

② 根据“附加议定书”第二条的安排，初始申报的内容主要包括：不涉及核材料但与核燃料循环有关的研究与发展活动，核设施场所之外有保障意义的资料，场址建筑说明，活动场所范围说明，铀矿和铀浓缩厂及钍浓缩厂的地点、运营状况和年产量，全部此类矿山和浓缩厂目前总年产量资料，成分和纯度尚未达到适合于燃料制造或同位素浓缩的原材料资料，免除保障的核材料的数量、用途及地点资料，含有钚、高浓缩铀或^{233}U的中度或高度废物之存放地点或进一步处理的资料，有关设备和非核材料的进出口资料，今后十年内发展核燃料循环的一般计划。这种申报涵盖了当事国所有的核活动，如果申报满足上述要求，那么当事国内就不存在未申报的核活动。

"附加议定书"进行申报的标准格式。[①]

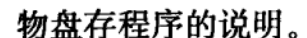
"保障协议"和"附加议定书"下的初始申报主要集中在核材料、核活动的各个环节上。两者对申报要求的不同之处在于："附加议定书"的申报要求提高了深度与广度，涵盖了一国的核计划、采矿、非核用途核材料、核废料等多个环节。尽管 NPT 第三条第一款规定保障措施应及于一国控制或管理下的"核活动中的一切原料或特殊裂变物质"，但"保障协议"在这方面的构想并不完善，只在"附加议定书"中才要求当事国的申报必须达到"确保不存在未申报的核材料及核活动"的标准（尤其是"附加议定书"第二条所列举的内容）。申报还要满足全面性和准确性标准，这是"附加议定书"第四条 a（i）和（iii）的应有之意。[②] 为此，"附加议定书"还规定了要对申报依照此标准进行视察和核查（"附加议定书"第四条）。

（二）提供核设施设计资料的义务

根据"保障协议"第四十三条的安排，这些资料的内容包括：一是设施的识别标志，说明其一般特性、用途、额定容量和地理位置，以及进行日常业务所用的名称和地址。二是设施总平面布置说明，尽可能列出核材料的形状、位置和流量以及使用、生产或加工核材料的重要设备项目的总布局。三是有关材料衡算、封隔和监视特点的说明。四是关于设施内现有的和拟采用的核材料衡算和控制程序的说明，特别是关于营运者确定的材料结算区、流量测定及实

① 国际原子能机构. Guidelines and Format for Preparation and Submission of Declarations Pursuant to Articles 2 and 3 of the Model Protocol Additional to Safeguards Agreements，2008－7－24：http://www－pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/svs_011_web.pdf/。

② 第四条 a（i）和（iii）规定："the Agency shall have access to (i) Any location referred to in Article 5. a. (i) or (ii) on a selective basis in order to assure the absence of undeclared nuclear material and activities; (iii) Any location referred to in Article 5. a. (iii) to the extent necessary for the Agency to confirm, for safeguards purposes, ...'s declaration of the decommissioned status of a facility or of a location outside facilities where nuclear material was customarily used。"



物盘存程序的说明。

提供这些资料的时间应该在核材料用于新的核设施之前的尽早时间。

（三）提供设施外核材料资料的义务

根据“保障协议”第四十九条的安排，在设施外使用核材料的下述资料，当事国应该提供给国际原子能机构。第一，这类核材料的使用概述、其地理位置以及进行日常业务的用户的姓名和地址。第二，现有的与拟议中的核材料衡算和控制程序的概述，包括材料衡算和管理组织机构的职责。提交的这些资料应包括其动态变化。据第四十七条、第四十八条，对当事国提交的设计资料，国际原子能机构要对其进行复查、核实。

（四）提供衡算报告的义务（accounting reports）

衡算报告包括“说明核材料存量的所有变化的存量变化报告（Inventory change reports）”和“说明以材料结算区实有核材料的实物存量为基础的材料结算的结算报告（Material balance reports）”（“保障协议”第六十三条）。当事国应当在存量发生变化的那个月月底后的三十天内发出“存量变化报告”，并在进行实物盘查后的三十天内发出“材料结算报告”。

对“存量变化报告”还有特别的要求。一是内容要求：该报告应详细说明每批核材料的识别标记和批数据、存量变化的日期，并酌情说明发料的原材料结算区和收料的材料结算区或收货方（“保障协议”第六十四条）。二是提交报告的时间频率要求：定期以综合报表或单项形式报告每次的存量变化、调整和更正；存量变化应该按批提出报告（“保障协议”第六十五条）。

对“材料结算报告”在内容上也有特定要求。按照“保障协议”第六十七条的安排，材料结算报告应包括：期初实物存量、存量变化（先列增加量、后列减少量）、期末账面存量、收方/发方计量差、经调整的期末账面存量、期末实物存量、不明材料量。

（五）提供特别报告的义务、扩充和澄清报告的义务

按照“保障协议”第六十八条的安排，遇有下列特殊情况，当

事国应当提出特别报告。一是因异常事故或情况使当事国认为核材料现有的或可能有的损失超过了辅助安排为此目的所规定的限额。二是如果封隔意外地从辅助安排所规定的状况改变到了有可能不经批准转移核材料的程度。

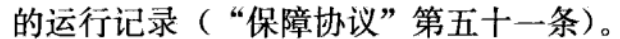
此外，如果国际原子能机构要求，“当事国应提供对任何报告的与保障目的有关的扩充和澄清”（“保障协议”第六十九条）。在“附加议定书”下，如果机构要求，当事国有义务详述或澄清其向国际原子能机构提供的任何资料。

（六）提供动态报告的义务

上述申报和报告的大多数内容是动态的，比如核计划与核活动，核材料的实物存量、库存、核设施设计等。如果在这方面有变化，当事国有义务向国际原子能机构报告。其中有的报告内容在“保障协议”中已经作了规定，如衡算报告其实就是动态报告。另有一些动态报告，在“附加议定书”第三条有了更为详细的规定，当事国有义务遵守。该义务的目的是使当事国的整个核计划、核活动保持一种透明状态，也是一种信任措施。

二、建立衡算管理系统的义务

在保障协议中，衡算管理系统（system of accounting）指的是专门统计接受保障的核材料变化情况的一整套会计制度，包括材料本身的动态变化情况以及核设施使用核原料时候的运行记录。按照这个管理系统，核原料的流转应该是平衡的、可追踪的。当事国建立衡算管理系统的义务，意味着对按协定接受保障的一切核材料，当事国应建立一个核材料账户管理系统。国际原子能机构实施保障的方式就是要能够核查当事国的衡算和管理系统的结果，以查明不曾把核材料从和平用途转用于核武器或其他爆炸装置（“保障协议”第七条）。这个衡算管理系统是当事国国内的措施。国际原子能机构将衡算管理系统作为基本的保障措施，同时辅之以封隔和监视措施（“保障协议”第二十九条）。衡算管理系统包括下述两项内容：一是接受保障的所有核材料的衡算记录；二是有此类核材料的设施



的运行记录（“保障协议”第五十一条）。

（一）建立衡算记录的义务（accounting record）

根据“保障协议”第五十六条，衡算记录要按照“材料结算区”进行：一是一切存量变化，以便随时可以确定账面存量；二是确定实物存量用的全部测量结果；三是关于存量变化、账面存量和实物存量所做的一切调整和改正。对存量变化和实物存量的具体要求，第五十七条另有特别的要求。

（二）建立运行记录的义务（operating record）

根据“保障协议”第五十八条，各材料结算区的运行记录要包括这些内容：一是用以确定核材料数量和组成变化的那些运行数据；二是从标准容器和仪器及取样和分析所得的数据、控制测量质量的程序以及对随机和系统误差的推算估计；三是关于准备和进行实物盘存所采取的行动顺序的说明，以确保盘存正确和完全；四是为查明可能发生的任何事故损失或未测出的损失的原因所采取的行动说明。

三、接受视察的义务

“保障协议”第九条规定：“当事国应采取必要步骤以保证机构视察员（Agency inspectors）能够有效地履行其协定规定的职责。”这意味着当事国有接受并配合国际原子能机构核查人员进行现场检查的义务。根据“保障协议”第六条（c）的安排，核查程序应集中于核燃料循环过程中很容易将核材料用来制造核武器或其他核爆炸装置的生产、加工、使用或贮存的那些阶段，而尽量减少对其他核材料的核查程序。根据“保障协议”第三十条的安排，核查活动的技术结论应当是一份关于各个材料结算区在某一规定时期内的不明材料总量的报告单，并给出所报告总量的准确限度极限。国际原子能机构的视察主要分为下列类型。

（一）接受国际原子能机构特别视察的义务

“保障协议”第七十一条规定，如果国际原子能机构要求，当事国应接受机构的特别视察（ad hoc inspections）。这样做的目的：

一是核实设施协定受保障的核材料的初始报告中所包括的资料；二是查明和核实自初始报告以来所发生的情况变化；三是在核材料转让出当事国前或转运进当事国时进行查明，如有可能，核实这些核材料的数量和组成。

（二）接受国际原子能机构例行视察的义务

按照“保障协议”第七十二条的安排，为了下述目的，国际原子能机构可以进行例行视察（routine inspections）。一是核查报告是否与记录一致；二是核实按照协定受保障的一切核材料的位置、标记、数量和组成；三是核实关于说明不明材料、发方和收方计量差以及账面存量不准确性的可能原因的资料。

（三）接受国际原子能机构专门视察的义务

根据“保障协议”第七十三条，为了下述目的，国际原子能机构可以进行专门视察（special inspections）。一是为了核实专门报告中所包括的资料；二是当事国提供的资料，包括当事国所作的解释以及常规视察所得的资料，还不足以使机构履行其协定规定的职责。另外，对于某些例行视察之外增加的视察，或某些特别视察和例行视察范围之外增加接触情报或地点的视察，也属于专门视察。

四、配合视察的义务

实施上述第三项所列举的视察内容的一个重要手段就是视察员与视察对象的接触（access）。当事国在视察过程中有配合国际原子能机构履行其职责的下列义务。

（一）配合视察的义务

“保障协议”对国际原子能机构执行视察的方式、手段作了详尽的安排，如在核查记录、独立测量、校准仪器和设备、战略要点的安排、封隔和监视措施、取样及样品分析、机构在测量和监视方面的独立性等方面，当事国要与国际原子能机构达成一致（“保障协议”第七十四条、第七十五条）。对于例行视察，保障协议还根据核材料数量规模规定了视察的频率、时间和人员数量，对此当事国有义务配合（“保障协议”第七十八条至八十二条）。当事国还有

义务给视察员适当的签证（“保障协议”第八十六条）。根据视察员的要求，当事国有义务为视察员提供有关服务和使用设备的方便（“保障协议”第八十八条）。在视察期间，当事国有不拖延或以其他方式阻挠视察员行使其职责的义务（“保障协议”第八十九条）。“附加议定书”第四条（f）也作了同样的规定。

（二）允许接触的义务

保障协议尤其对国际原子能机构视察员在对核查目标的接触上作了详尽的安排，其宗旨是确保当事国有义务让视察员接触有核材料的任何地点、指定的战略要点、核材料保存的记录（“保障协议”第七十六条）。出于专门视察的需要，视察员可以接触特别视察和例行视察所接触范围之外的资料和地点（“保障协议”第七十七条）。

在“附加议定书”下的“补充接触”（complementary access）规定强化了视察中的“接触”手段，同“附加议定书”规定的接触对象相比，它主要强化了国际原子能机构视察人员对若干“场所”（locations）的接触，包括开矿及原料集中地、场所外地点、不涉及核原料的核研究活动和计划、进口原料和设备、境内非当事国进行核活动的地点、退役设施或退役设施外场所等（“附加议定书”第四条、第五条）。

“保障协议”的接触目的在于核实初始申报的信息（verify the information）、情况变化、核材料的数量及成分。但“附加议定书”针对不同的接触对象，设定了更为明确而具体的目的。表 2－1 是一个对此作了简单的归纳。

表 2－1 “附加议定书”归纳表

接触对象（场所）（附加议定书）	接触目的（附加议定书）
核材料及核活动所在场所（第五条 a.（i）或（ii））	确保不存在未申报的核材料及活动（第四条 a（i））
涉及有关核研发活动场所；各种 IAEA 指定的浓缩设备、反应堆设备、特定核燃料、原料、进口设备和材料；境内非当事国进行的核活动所在场所；环境采样的场所（第五条 b 或 c）	解决有关信息的准确性和完整性问题（第四条 a（ii））
退役设施或退役设施外场所（第五条 a（iii））	确认退役核设施状态（第四条 a（iii））

总体而言，在“附加议定书”下，申报有肯定和否定两个方面的评价标准：一是不存在未申报的核材料和核活动，二是申报信息必须是完整的和准确的。这是一体化的保障措施赖以发挥作用的核心机制。

（三）接受不事先通知视察的义务

对于视察员实施例行视察、专门视察和特别视察，保障协议规定了国际原子能机构给予当事国事先通知的时间期限，最短的通知时间可少于 2 小时（“保障协议”第八十三条、“附加议定书”第四条 b）。协议还规定了在执行一部分“例行视察”时，国际原子能机构可在不事先通知当事国的情况下进行，且当事国有提供方便的义务（“保障协议”第八十四条）。

保障协议所规定的上述义务中，常常引起争端的具体问题包括：一是申报信息的准确性和完整性；二是是否存在未申报的核材料和核活动；三是核材料存量变化的报告问题；四是配合核查义务的履行。在实践中，伊朗、朝鲜以及 2003 年以前的伊拉克都出现过这些问题。

第四节　核不扩散义务的性质及其法律意义

一、从所保护的利益来看核不扩散义务的性质及其法律意义

（一）NPT下的义务性质

联合国国际法委员会在草拟《国家责任法草案》第四十二条和《维也纳条约法公约》第六十条时，都考虑了军备控制条约下的义务，认定“违反该义务彻底改变了由于该项义务受到违背而受到影响的所有其他国家进一步履行该义务的立场”。[①] 军备控制条约可能属于《国家责任法草案》第四十二条中的“集体性义务”或“对国际社会整体所负义务”。作为军备控制的重要一环，非核武器国家承担的“不制造、获取或拥有核武器或核爆炸装置”的国际义务的性质究竟该怎样确定？是属于“集体性义务”还是“对国际社会整体所负义务”？这取决于其所保护的利益内容。

作为防止核扩散的基础性条约，NPT序言申明要避免发生核战争，且“扩散核武器将使发生核战争的危险严重增加”，因而要求“缔结一项防止更广泛地扩散核武器的协定的各项决议”。这是NPT的主要出发点。简而言之，“避免发生核战争”是缔约各方的共同利益，保护这个利益的方式就是防止核扩散。序言提到和平利用核能的权利，主要是鉴于核技术的双重用途，因此防止核扩散不能剥夺和平利用核能的权利。在某种程度上，防止核扩散与和平利用核能是契约中的交换。条约中的两类国家——核武器国家和非核

---

① 《国家责任法草案》第四十二条评论第13段。James Crawford. Text and Commentaries，2002，pp. 259－260；参见国际法委员会对《条约法草案》第57条第2款（c）的评论：United Nations，Yearbook of the International Law Commission，1966，II，para.（8），p. 255；国际原子能机构，Nuclear Material Accounting Handbook，2008－10－4：http://www－pub. iaea. org/MTCD/publications/PDF/svs _ 015 _ web. pdf。

武器国家在“避免发生核战争”和“和平利用核能”两方面都存在利益，并分别对应相应的国际义务。在本书中，“和平利用核能”的利益及其所设定的义务不在详细论述之列。

就理论而言，鉴于核武器巨大的破坏能力以及对人类整体生存前景产生的不良影响，避免核战争事关国际和平与安全，因此国际社会整体对此都存在利益关系。就所保护的利益而言，应该属于国际社会整体的利益，属于所谓的共同利益（common interest）。但正如前文所述，尽管国际社会的政治力量认可“避免核战争”是其共同利益，但并不必然就会设定保护国际社会整体利益的相关法律义务。这样的认可仅仅是提供了一个谈判一项具体国际法律制度的政治基础。[①] 事实上，从核不扩散条约谈判的过程和结果来看，在1968年达成的条约文本中，“避免核战争”保护的不是国际社会的整体义务，也不是国际法强行规范下的义务，而是特定国家集体的“集体性义务”。

1968年NPT文本中，非核武器国家承诺“不制造或获取核武器”（由第二条设定），其属性乃是“集体性义务”，即《国家责任法草案》第四十二条、第四十八条提到的对“一国家集团”承担的义务。理由如下：第一，1968年文本中的不扩散机制并未获得所有国家的认可，当时中国、法国两个核武器国家并没有认可，还有很多非核武器国家也未认可。第二，条约第九条规定该条约“开放供所有国家签”，选择是否签署是各个主权国家的自由，不是强制性的。各个国家有权不加入该条约，且事实上到目前为止，印度、巴基斯坦和以色列仍未加入核不扩散条约，该三国为事实上的核武器国家。第三，条约第十条规定，每个缔约方“如果断定与本条约主题有关的非常事件已危及其国家的最高利益，为行使其国家主权，应有权退出本条约”。这意味着一个缔约国可以选择游离于条

① Nele Matz, Comment: The Common Interest in International Law: Some Reflections on its Normative Content, Heidelberg Journal of International Law, 2002, vol. 62, pp. 17－19.

约机制之外，其导致的结果如同前两项理由产生的情势一样，这强化了核不扩散所设定的义务在当时是对集体承担的。如果是对国际社会整体所承担的义务，或是国际法强行规范下的义务，是不容许退出的。事实上，1993 年朝鲜就宣布退出该条约。第四，为非核武器国家设定“不制造或获取核武器”的义务，旨在“避免核战争”，但核武器国家和非核武器国家差别在条约中固定下来，后果就是核武器国家所拥有的核武器也仍然存在于世，而核战争爆发乃是一个同核武器数量有关的概率事件（“扩散核武器将使发生核战争的危险严重增加”）。并非所有的国家都认可这个判断，因而在形式上，只有核不扩散条约的缔约国认可该判断，这显示出该条约所保护的利益以及由此所设定的义务乃是集体性质的。

至于让非核武器国家签订相关保障协议，乃是由“不制造或获取核武器”义务派生而来的，属于“行为义务”或“结果义务”，其性质当与第二条下的义务相同。

（二）集体性义务的法律意义

国际法委员会起草的《国家责任法草案》，从类型上对国际义务进行了划分，主要体现在草案第三部分——“一国国际责任的履行”中。该部分主要“规定面临一项国际义务遭到违反情况的其他国家可以做什么，这些国家可采取何种行动，以确保责任国履行停止和赔偿的义务。这一点有时称为国家责任的履行”[①]。国际法委员会在本部分引入了“援引”的概念来处理其他国家要求责任国承担责任的权利以及提出此种要求的方式。如果其他国家有权援引国家责任，那么这些国家至少有法律利益遭到侵害。因此受害国的概念是《国际责任法草案》处理援引国家责任的一个出发点。在双边性质的义务中，这不会引起太多的争议，但在多边性的义务中，这就容易产生争议。国际法委员会用“对国家集团承担的义务”、“对国际社会整体所承担的义务”来确定谁有资格援引违反多边义务时

---

① United Nations, Yearbook of the International Law Commission (2001), vol. II—Part two, New York and Geneva, 2007, p. 22.

的国家责任。前者是集体性义务，后者有时称为“对世义务”。在《国家责任法草案》中，“集体性义务”的功能主要在于确定受害国的存在，作为援引国家责任的起点。

违反集体义务，根据《国家责任法》第四十二条（b）（ii）所列情形，受害国主要有两种情况。第一种情况是，尽管某义务属于集体性义务，但可能只有某一国受到特别影响。例如，违反《联合国海洋法公约》第一百九十四条的污染公海案件，可能影响到一国或数国，这一国或数国的海滩可能被有毒残留物污染，其近海渔场可因此关闭。此时，除了《联合国海洋法公约》缔约国在维持海洋环境方面的总体利害关系外，这些沿岸国应被视为违反行为的受害国。这些国家作为受害国可以援引国家责任。第二种情况是，违反集体性义务，就根本改变了作为该义务当事方的所有其他国家在继续履行该义务上所处的地位。此时，所有其他国家都是受害者，例子包括违反裁军条约和无核武器区条约。[①]

如果不扩散义务是集体性质义务，就会产生《国家责任法》第四十二条（b）（ii）所列情形，违反核不扩散义务从理论上就可能产生下面两种法律后果之一：第一，一个非核武器国家违反 NPT 或保障协议下的义务，某一国家特别受到影响。该特别受到影响的国家有权援引违约国家的责任。第二，违反 NPT 或保障协议下的义务，所有其他国家继续履行义务的立场发生根本改变。此时，所有其他国家都是受害国，都有权利要求违约国家承担责任。但是，如上所述，核不扩散条约下的义务是由多种义务构成的，是否违反任意一项义务都可能产生这两种情况之一呢？这需要根据具体的义务内容、不法行为本身的后果来分析。

确认受害国的目的在于考查援引国家责任的资格。根据第一章的分析，实施核不扩散条约下国家责任的程序是一个高度组织化的集体性程序，由国际原子能机构和安理会主导。但是，如果受害国

① United Nations, Yearbook of the International Law Commission (2001), vol. II-Part two, New York and Geneva, 2007, p. 119.

存在，其仍然有权要求违反核不扩散义务国家承担责任，只是在承担责任的具体内容上仍需参考国际原子能机构的保障措施。

二、从行为义务和结果义务来看核不扩散义务的类型及法律意义

按照被保护利益的类型对核不扩散条约义务的类型进行分析，作为集体性义务的结论只能确定是否存在受害国，有助于确定援引国家责任的资格，但是不能确定是否构成违法行为。“行为义务”和“结果义务”的区分对此有重要意义。对上述 NPT 和保障协议下的义务内容，可进行如下归类。

（一）行为义务和结果义务

1. 行为义务

（1）不作为的义务。NPT 和保障协议对非核武器国家设定的义务，有一部分就是要求它们不作为。例如，不直接或间接从任何让与国接受核武器或其他核爆炸装置（NPT 第二条），不接受对武器或爆炸装置的控制权的转让（NPT 第二条），不制造或以其他方式取得核武器或其他核爆炸装置（NPT 第二条），不寻求或接受在制造核武器或其他核爆炸装置方面的任何协助（NPT 第二条），不将原料或特殊裂变物质从和平用途转用于核武器或其他核爆炸装置（NPT 第三条第一款）。

（2）作为的义务。另一些义务则要求非核武器国家必须采取一定行动，如与国际原子能机构谈判缔结规定的各项保障措施（NPT 第三条第一款），以及遵守同国际原子能机构达成保障协议的时间限制（NPT 第三条第四款）。然而，通过谈判达成保障协议的义务并非仅限于采取“谈判”行为即可，条约明确表示必须有谈判的结果，因此，完全不需要借助条约解释即可断言，该义务也有结果义务的特点。

在保障协议下，当事国家承担的大量义务就是必须采取特定行为。

第一，申报或报告的义务。这包括提供所有接受保障的核材料

的初始申报义务、提供核设施设计资料的义务、提供设施外核材料资料的义务、提供衡算报告的义务、提供特别报告的义务、扩充和澄清报告的义务、提供动态报告的义务。

第二，建立衡算管理系统的义务，包括建立衡算记录的义务、建立运行记录的义务。

第三，接受视察的义务，包括接受国际原子能机构特别视察的义务、接受国际原子能机构例行视察的义务、接受国际原子能机构专门视察的义务。

第四，配合视察的义务，包括配合视察的义务、允许接触的义务、接受不事先通知视察的义务。

2. 结果义务

第一，非核武器国家的第二条义务就是要固定非核武器国家身份，履行这样的义务意味着存在一种"非核武器国家"这样的结果，属于"结果义务"，这是核不扩散条约的宗旨。因此，存在一种维持非核武器国家身份的结果义务，这是 NPT 第二条的隐含义务。

第二，NPT 没有剥夺非核武器国家和平利用核原料的权利，但要置于保障措施之下，如果忠实履行保障协议下的义务，那么履行 NPT 第三条就必须达到核材料未发生转用的结果。在实践中，国际原子能机构作出的保障结论往往会确认这一点，因此，存在一种"受保障的核原料未发生转用"的结果义务。

第三，NPT 第三条规定："本条所要求的各种保障措施应适用于在该国领土之内、在其管辖之下或在其控制之下的任何地方进行的一切和平核活动中的一切原料或特殊裂变物质"。根据该规定，一国保障措施涉及的范围和对象是全面的，为了实现全面的保障，在履行申报这种行为义务的时候，必须满足申报满足准确性和完整性标准，在保障协议的"附加议定书"第四条 a（ii）中也明确作了这样的规定。因此存在一种"申报须满足准确性和完整性"的结果义务。在伊朗和朝鲜核问题中，两国的申报一直没有满足准确性和完整性。

第四，如果申报履行了满足准确性和完整性的结果义务，经过国际原子能机构的核查并证实了申报内容，则该机构在保障结论中对非核武器缔约国作出“不存在未申报的核材料、核活动”的结论，“附加议定书”第四条 a（i）也对此有明确的要求。如果国际原子能机构未能作出这个结论，当事国在履行申报义务或接受现场核查义务方面就不符合要求。因此对非核武器国家而言，存在一种该国“不存在未申报的核材料、核活动”的结果义务。

在核不扩散条约中，履行结果义务的方法不是国际法委员会在1977年《国家责任法草案》第二十一条设想的那样，由当事国自己选择，而是有义务按照规定的程序来履行，这些程序就是行为义务。

（二）行为义务和结果义务之分可确定违约行为的发生

在上述行为义务中，履行不作为义务有赖于当事国消极地不作为。当事国家只要实施核武器计划，就构成义务违背，如1990年之前的伊拉克秘密实施核武器计划。如果当事国没有明确的核武器计划，那么不作为义务就体现在意志上放弃核武器，但无法从外在去判断是否真正放弃了成为核武器国家的意志。因此，NPT还要求非核武器缔约国承担作为的义务，这样可从外在行为上观察是否真正履行了不作为义务，这主要体现在是否签署了保障协议、采取了保障协议要求的诸多行动。如果没有采取相应行动，或者采取的行动不符合协议要求，则构成违背条约义务。在实践中，最常见的违背条约义务行为主要为不履行保障协议下的各项行为义务，或履行状况不符合要求。国际原子能机构认定的违约行为大多在申报和现场核查阶段，表现为应当作为而不作为。

在上述结果义务中，任何旨在突破身份限制的行为，如宣布获取核武器的意图、试验核武器或核爆炸装置，都直接地违背了NPT第二条隐含的结果义务——除了核武器国家之外，其他缔约国永远是非核武器国家。目前典型的不法行为的例子是朝鲜宣布试验核武器。

违反其他结果义务——申报的准确性和完整性、不存在未申报

的核原料和核活动、受保障的核原料未发生转用——主要表现在没有达到国际原子能机构实施保障措施而确定的某些标准。申报的内容与现场实物的核查结果不一致，就不准确。如果申报的内容没有包括该国所有核活动和核原料，且国际原子能机构确信没有完全包括这些内容，申报就不完整，原则上就构成违约。通常情况下，如果违反了“申报的准确性和完整性”义务，一般会违反“不存在未申报的核原料和核活动”和“受保障的核原料未发生转用”。原因在于申报未能满足准确性和完整性要求，国际原子能机构无法作出完整的保障结论，那么当事国就未能履行结果义务。每年一度的保障结论中，国际原子能机构会特别就是否存在未申报的核原料和核活动作出一个结论，这是保障措施的重点。如果答案是肯定的，那么目的就达到了；如果答案是否定的，或因为申报内容不完整、不准确而无法作出结论，那么保障措施的目的就没有达到。[①] 如果国际原子能机构通过现场核查，发现接受保障的核原料在数量、浓度、位置等方面不符合申报内容，而且该疑点没有澄清，那么当事国就违反了“受保障的核原料未发生转用”的结果义务，国际原子能机构在保障结论中就不会得出所有核原料和核活动用于和平目的的结论，[②] 而 NPT 第三条要求的目的正好要求得出这个结论。

在核不扩散条约体系下，结果义务并非单独存在，而是要通过履行行为义务来实现。对有些行为义务，没有达到某种结果，这个行为义务就必须继续履行，直至达到要求的结果。如申报或报告义务若不能满足完整性与准确性，则履行申报或报告义务的状况就不能认为是符合义务要求的。但此时这两种义务是不同的义务，申报或报告在大多时候是独立的行为要求，如最初的初始“申报义务”

① 参见从 2000 年至 2010 年各个年度的保障结论，来源于国际原子能机构网站，2010－9－4：http://www.iaea.org/Publications/Reports/index.htmlIAEA Department of Safeguards；另参见：IAEA Safeguards：Staying Ahead of the Game，2008－7－4：www.iaea.org/Publications/Booklets/Safeguards3/safeguards0707.pdf。

② IAEA Safeguards：Staying Ahead of the Game，2008－7－4：www.iaea.org/Publications/Booklets/Safeguards3/safeguards0707.pdf.

或惯常的“动态报告义务”，就是对行为本身的要求。有些义务纯粹是为实现某种结果服务的，属于“行为义务”的范畴，如接受、配合现场视察，其目的是核实申报是否满足完整性和准确性要求，核实是否有被保障的核材料转用于军事目的。NPT 第三条第一款规定的非核武器国家“不将原料或特殊裂变物质从和平用途转用于核武器或其他核爆炸装置”这个义务兼有行为义务和结果义务的性质。其行为义务表现在不作为的要求，即不得转用；结果义务表现在受保障的核材料只能处于和平用途的整个过程中，就使用目的、过程的结果来看，受保障的核材料的使用必须属于非核武器或核爆炸装置性质。

本章小结

按照国际义务的类型分析，NPT 以及相关保障协议下的国际义务，从所保护的国际利益来分析，属于集体性义务，即 NPT 缔约国家所组成的国家集团的共同利益所要求的义务；从义务内容来看，条约及保障协议下的义务既有行为义务，也有结果义务。

在确定损害及受害国是否存在时，如果违反的是集体性义务，那么应当根据《国家责任法草案》第四十二条的情况来考察，这个结果对援引国家责任有意义。当然，鉴于第一章所述的国际原子能机构及联合国安理会在核不扩散条约体系中的功能，国家责任的援引条件最终并不取决于受害国的存在。

行为义务和结果义务之分可以澄清 NPT 下非核武器国家到底承诺了什么义务。眼下朝鲜和伊朗核问题是国际关系的焦点，政治话语对问题的定性往往直接同条约第二条制造和拥有核武器联系起来，从法律的观点来看并不如此简单。上述行为义务倾向于把所有非核武器国家假定为违规方，随时准备防止其破坏规则，这就是保障协议的言外之意。从规则来看，伊朗和朝鲜核问题以及 2003 年

美国入侵之前的伊拉克核问题暂时涉及的是行为义务中比较少的一部分，但法律后果上并没有轻重之分。第三章将详细考察这部分内容。

第三章　核不扩散条约下非核武器国家的不法行为

确定国际不法行为的存在需要确定行为主体、行为本身、所违反的国际义务。这三个问题分别对应不法行为可归于国家的条件、不法行为的构成、判断违法性的标准。

在涉及NPT下国家责任的问题中，可归于国家行为的行为主体、不法行为的判断标准依照国际义务（这里就是核不扩散条约体系下的义务）这两个问题是显而易见的，故在本章中不作深入分析。下面重点考察这一问题：在NPT下构成不法行为的作为或不作为（行为本身）的表现形式并适时考察责任的构成问题，国际原子能机构作为不法行为存在与否的认定主体，其保障结论认定（包括违反“结果义务”结论的认定）程序。

第一节　国家责任法中不法行为的一般法律框架

一、国际不法行为

何谓国际不法行为？根据《国家责任法草案》第二条的规定，构成国际不法行为有两个要素：一是由作为或不作为构成的行为依国际法归于该国家，二是该行为构成对该国际义务的违背。这两个问题就是“归因性”和“违背国际义务”。这两个问题在一些案件

中被国际性法院、法庭同时强调，是解决国际不法行为存在的必要前提。在"摩纳哥磷酸盐案"中，常设国际法院认为国家责任的存在是与"可归于一国的行为以及该行为违反对另一国的条约义务"相联系的。[①] 在"迪克森车轮公司案"中，墨美一般求偿委员会认为："根据国际法和任何条约，为了使一国承担责任，必须将一项国际不法行为归于该国家，也就是存在着依国际司法标准所赋予的义务的违背行为，并将这种行为违背行为归于该国。"[②]

（一）归因性

"归因性"的实质就是何种情况下、何种行为主体的何种行为被认为是国家行为。这里有两个问题需要说明，一是行为主体，二是行为的含义。

1. 行为主体

国际法委员会《国家责任法草案》第四条至第十一条列举了八种情况的行为主体，其行为可认为归于国家的行为。[③] 在大多数情况下，一国的国家机关的行为是该国之国家行为，是没有什么疑义的，也不会产生什么争议。[④]

---

① ILC, Commentary to Article 1, para. (2). See United Nations, Yearbook of the International Law Commission 2001 Volume II Part Two, New York and Geneva, 2007, p. 32.

② 贺其治：《国家责任法及案例浅析》，法律出版社 2003 年版，第 70 页。

③ 这八种行为分别为：国家机关行为（第四条）、行使政府权力要素的人或实体的行为（第五条）、由另一国交由一国支配的机关的行为（第六条）、逾越权限或违背指示（第七条）、受到一国家指挥或控制的行为（第八条）、正式当局不存在或缺席时实施的行为（第九条）、叛乱运动或其他运动的行为（第十条）、经一国确认并当作其本身行为的行为（第十一条）。

④ 但在有些情况下，一些行为是否构成国家行为，则需要具体分析才能作出定论。例如，在"美国驻德黑兰外交和领事人员案"中，先前示威人群占领事馆并扣押使馆人员的行为转化为新政府成立后的国家行为，应由伊朗承担国家责任。参见贺其治：《国家责任法及案例浅析》，法律出版社 2003 年版，第 97～98 页。"塔利班"控制了大部分阿富汗领土，其庇护恐怖组织"基地组织"在其控制的领土上进行活动，"塔利班"对"基地组织"的行动在一定程度上要承担责任。参见 Rudiger Wolfrum and Christiane E. Philipp,' Status of the Taliban – Their Obligations and Right – under International Law, Max Planck Yearbook of United Nations Law, 2002, vol. 6, pp. 559–601。

就核武器扩散问题来看，一国向另一国转让或提供核技术或核原料的行为主体有时并不是那么清晰，其间涉及非法出口、企业行为等，如巴基斯坦的阿尤·汗（AQ Khan）主导的核原料和核技术走私系统向其他国家转让核技术的行为是否归于巴基斯坦而成为其国家行为？模糊之处在于阿尤·汗的身份具有双重性——走私系统的主使者和巴基斯坦核武器计划的官方负责人。[①] 对于 NPT 第二条的非核武器国家发展、拥有、引进核武器或核爆炸装置规定而言，这些行为是否可归于国家，到目前为止，没有什么疑义，因为发展核武器所需要的资源和代价是需要国家承担的，而且核武器作为军事力量，其合适的拥有者只能是国家，有动机发展核武器或核爆炸装置的也是国家（至于恐怖组织所追求的核爆炸装置，不在本书讨论范围之内）。因此，对于 NPT 下的非法行为，就“归于国家”的行为主体而言，这里将国家机关或行使政府权力要素的人或实体作为当然的行为者，故对此略而不论。

2. 行为的含义

归于国家行为中的“行为”，国际实践是这样理解的：“行为这个术语包含积极和消极的行为，也就是说作为或不作为。当一项义务要求采取行动，而自发地不采取行动（inaction），那就构成了对义务的违背，也就是不法行为。”[②]在“科佛海峡案”中，国际法院认为，阿尔巴尼亚政府知道或理应知道其领水内有水雷存在，但没有采取任何行动去警告第三国，这就是阿尔巴尼亚政府承担责任的充分基础。[③] 在“美国驻德黑兰外交和领事人员案”中，国际法院的结论认为，伊朗当局未能在明显有必要的时刻采取适当措施，这

---

① Bruno Tertrais, Pakistan’S Nuclear Exports: Was There a State Strategy?, 2008－7－19: www.npec－web.org/Essays/20060720－Tertrais－PakistanNuclearExports.pdf.

② Bin Cheng, General Principles of Law as Applied in International Courts and Tribunal, London: Stevens and Sons Ltd., 1953, p. 174.

③ Corfu Channel Case, Merits, 2008－7－21: http://www.icj－cij.org/docket/files/1/1645.pdf.

种不作为（inaction）就产生了伊朗的责任。[①] 但是也有可能在具体的情况下，作为和不作为合在一起成为国家责任的基础。例如根据《关于敷设自动触发水雷公约》（1907 年海牙第八公约）的规定，如果中立国在其海岸敷设自动触发水雷而又没有通知其他国家，则要承担责任。[②] 总的来讲，到底何种情况下作为或不作为构成不法行为，应根据具体的国际义务的要求来确定。《国家责任法草案》第二条中的“行为”包含了国际法实践所涵盖的两个范畴：作为或不作为（an act or omission），《国家责任法草案》的评注就以上述国际法实践中所澄清的原则作为支撑点。[③]

在 NPT 下，在行为主体不存在争议的情况下，缔约国的不法行为内容该如何界定？是作为还是不作为？根据第二章所列举的 NPT 缔约国义务来看，其间既要求缔约国采取一定行动的义务，否则缔约国的不作为构成不法行为；也要求缔约国不得采取特定行动，否则缔约国的作为将构成不法行为；还有采取行动的义务与达到某种结果的义务相关联。

（二）违反国际义务

通过“违反国际义务”来界定国际不法行为的内容，重要的一点就是行为的不法性由国际法来确定而非国内法。《国家责任法草案》第三条对此作出了明确规定，其意义在于，一国行为在国内法意义上的合法性并不解除其国际法下的违法性。这是一个由来已久的国际法原则，已为国际法庭所采纳。《维也纳条约法公约》第二十七条也规定：“一当事国不得援引其国内法规定为理由而不履行

① Diplomatic and Consular Staff Case，2008－7－21：http://www.icj－cij.org/docket/files/64/6291.pdf.

② ILC，Commentary to Article 2，para. (4). See United Nations，Yearbook of the International Law Commission 2001 Volume II Part Two，New York and Geneva，2007，p. 35.

③ ILC，Commentary to Article 2，para. (4) and (5). See United Nations，Yearbook of the International Law Commission 2001 Volume II Part Two，New York and Geneva，2007，p. 35.

条约。”就NPT而言，到目前为止也没有缔约国主张国内法优于该条约而对违背条约义务的行为进行抗辩。伊朗、朝鲜的言论中有这样的主张：发展核能是国家不可剥夺的权利，或国家有利用核能的权利，但这种主张不是《国家责任法草案》第三条意义上的问题，这里也不作详细考察。

二、国家责任的基础

关于不法行为的定性，是否应该基于主观要件存在争论，焦点在于国际不法行为的认定要证明该国是否故意或有过失地违反了国际义务的行为，还是行为本身和行为的结果就可以认定该国违反了国际法因而产生国家责任。前者称为“过失责任理论”，后者称为“客观或严格责任理论”。[①] 不法行为是否依赖于主观要件是一个责任基础的问题。鉴于严格责任（strict liability）的概念来源于国内法，容易使人将国家责任制度同国内法关于严格责任的条件联系起来。[②] 现在倾向于用客观责任（objective responsibility）概念来替代。

国家责任的基础曾经历了一个变化过程。早期，相当一部分国际法学家主张国家承担过错责任。过错指的是主观上有过错（故意或疏忽）。长期以来，格劳秀斯提出的过错责任一直占主导地位，其依据是“无过失者，本质上不应受任何拘束”这一罗马法原则。[③] 持过错责任观点的学者还包括菲德罗斯、赫西·劳特派特。[④]

---

① 王铁崖主编：《国际法》，法律出版社1995年版，第101页。

② 伊恩·布朗利：《国际公法原理》，曾令良等译，法律出版社2007年版，第386～387页；Ian Brownlie，System of the Law of Nations－State Responsibility－Part I，Oxford：Clarendon Press，1983，p. 40－44。

③ 周忠海主编：《国际法》，中国政法大学出版社2008年版，第149～150页；Karl Zemanek，The Legal Foundations of the International System－General Course on Public International Law，See Recueil de Cours（1997），The Hague/Boston/London：Martinus Nijhoff Publishers，1998，p. 262。

④ 蒂莫西·希利尔：《国际公法原理》，曲波译，中国人民大出版社2006年版，第157页；周忠海主编：《国际法》，中国政法大学出版社2008年版，第149～150页。

劳特派特主持修订的《奥本海国际法》第八版主张国家承担过错责任："一个国家加害另一个国家的行为，如果作行为时既无故意和恶意，也无过失，就不是国际不法行为。"[①]菲德罗斯主张："不仅在不作为的场合，而且在作为的场合，必须一个机关有过失，才能把不法的事实归责于它的国家，而在由于可以宥恕的错误而实施了客观的国际法违反行为的情形下，不发生国际法上的责任。"[②] 在"科孚海峡案"中，国际法院认为阿尔巴尼亚理应知道在自己领海中的布雷行动，但疏于警告，因此阿尔巴尼亚应承担责任。该案被用来作为过错责任的例子。[③]

但是，"国际体系（international system）缺乏关键的可用于确定国家责任形式的成分。过错是一种主观要素，其要求探究有关国家机关的意图（intent/dolus）或者疏忽（negligence/culpa）。国际制度没有那样充分的程序，因为即使法院或法庭有管辖权，也没有发现规则或者盘问证人的规定"[④]。要探究国家采取不法行为时的主观意图是一件很困难的事情，国家的故意行为、国家的过失行为、国家的主观状态都不容易界定。当今的国家责任制度已经发展到涉及所有违反国际法的行为。除了故意或有预谋的不法行为应当受到惩罚之外，过失责任作为责任的基础就很狭窄了。而且当今国

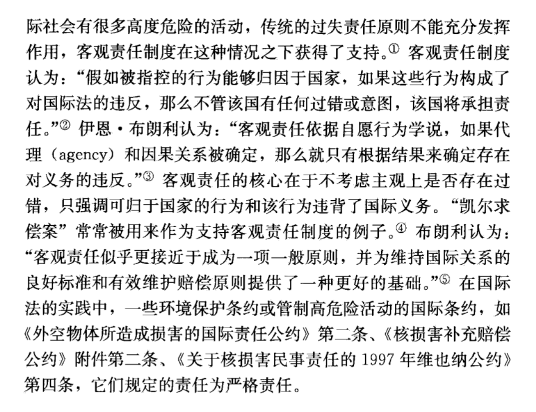
---

① 《奥本海国际法》第八版，劳特派特修订，王铁崖、陈体强译，商务印书馆1989年版，第274页。

② 菲德罗斯、菲罗斯塔、策马内克：《国际法》（下册），李浩培译，商务印书馆1981年版，第451页。

③ 伊恩·布朗利认为，将"科孚海峡案"作为过错责任的例子是一个误解。"误解来源于国际法院的判决强调需要去证明阿尔巴尼亚对其领海中水雷的存在是明知的。事实上，根据所讨论的主题，明知乃是领土主权者对存在的水雷要给予警告之法律义务的前提。法院只不过是简单地表示那种特别职责的性质。法院没有就接受过错等问题的一般理论的基础作出判决。"参见 Ian Brownlie, The Rule of Law in International Affairs —International Law at the Fiftieth Anniversary of the United Nations, Maritnus Nijhoff Publishers, 1998, p. 85。

④ Karl Zemanek, The Legal Foundations of the International System — General Course on Public International Law. In Recueil de Cours (1997), The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1998, p. 262.



际社会有很多高度危险的活动，传统的过失责任原则不能充分发挥作用，客观责任制度在这种情况之下获得了支持。[①] 客观责任制度认为："假如被指控的行为能够归因于国家，如果这些行为构成了对国际法的违反，那么不管该国有任何过错或意图，该国将承担责任。"[②] 伊恩·布朗利认为："客观责任依据自愿行为学说，如果代理（agency）和因果关系被确定，那么就只有根据结果来确定存在对义务的违反。"[③] 客观责任的核心在于不考虑主观上是否存在过错，只强调可归于国家的行为和该行为违背了国际义务。"凯尔求偿案"常常被用来作为支持客观责任制度的例子。[④] 布朗利认为："客观责任似乎更接近于成为一项一般原则，并为维持国际关系的良好标准和有效维护赔偿原则提供了一种更好的基础。"[⑤] 在国际法的实践中，一些环境保护条约或管制高危险活动的国际条约，如《外空物体所造成损害的国际责任公约》第二条、《核损害补充赔偿公约》附件第二条、《关于核损害民事责任的 1997 年维也纳公约》第四条，它们规定的责任为严格责任。

---

① Ian Brownlie, The Rule of Law in International Affairs—International Law at the Fiftieth Anniversary of the United Nations, Maritnus Nijhoff Publishers, 1998, p. 85；周忠海主编：《国际法》，中国政法大学出版社 2008 年版，第 150～151 页。Karl Zemanek 教授认为："今日，习惯国际法还维持基于不作为过错的责任，而结果责任（responsibility for result）已经作为不法行为责任形式被接受了。这种可能，其原因在于用以确认过错的证据审查程序对于不作为并非那么重要；理论上，过错之主观要素可以通过客观地衡量违反适当注意的国际标准来确定。"参见 Karl Zemanek, The Legal Foundations of the International System—General Course on Public International Law. In Recueil de Cours（1997），The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1998, p. 263。

② 蒂莫西·希利尔：《国际公法原理》，曲波译，中国人民大出版社 2006 年版，第 156 页。

③ Ian Brownlie, System of the Law of Nations — State Responsibility — Part I, Oxford: Clarendon Press, 1983, pp. 38—39.

④ 蒂莫西·希利尔：《国际公法原理》，曲波译，中国人民大出版社 2006 年版，第 156 页；Ian Brownlie, System of the Law of Nations—State Responsibility—Part I, Oxford: Clarendon Press, 1983, p. 39。

⑤ 伊恩·布朗利：《国际公法原理》，曾令良等译，法律出版社 2007 年版，第 389 页。

在起草《国家责任法草案》的时候，国际法委员会认为国家责任的基础是无法在次级规则里回答，不同的初级规则可能要求不同的主观标准，从合理注意到严格责任都存在。《国家责任法草案》的做法是不作一般原则规定，而是根据初级规则的目的与宗旨来确定责任的基础。[①] 但一切取决于初级规则的说辞也不是万灵药。在实践中，初级规则对责任基础保持沉默的时候很多。鉴于《国家责任法草案》回避了责任的基础，在初级规则没有规定的情况下，在现实中出现国际争端的时候，应承担责任的一方反而可能借口没有主观故意而逃避责任。因此为了确认国际不法行为成立的一般条件，将行为的主观条件作为形式要件加以明确，是完全必要的。故作为次级规则应该规定"不论国际不法行为是在故意或过失的主观条件下发生，该行为归责的国家必须承担相应国家责任"[②]。

但也有人认为《国家责任法草案》其实是支持客观责任制度的。[③]《国家责任法草案》对责任的基础是过错责任还是客观责任，特别报告员詹姆斯·克劳福德（James Crawford）认为：《国家责任法草案》应持中立态度，既不要求过错或错误意图，也不要求排除过错要件。[④] 草案也考虑了初级规则没有对责任基础作出规定的

① James Crawford, The International Law Commission's Draft Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 13.

② 张乃根：《试析〈国家责任条款〉的"国际不法行为"》，载《法学家》2007年第3期。

③ Daniel Bodansky and John R. Crook, Symposium: The ILC's State Responsibility Articles, Introduction and Overview, American Journal of International Law, 96 (773), 2002, p. 782。另一种说法是《国家责任法草案》持"结果责任"(reponsibility for result)说，即国家对作为或不作为的结果承担责任。参见 Karl Zemanek, The Legal Foundations of the International System—General Course on Public International Law, See Recueil de Cours (1997), The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1998, p. 263。

④ James Crawford, The International Law Commission's Draft Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, pp. 12—13.

情况。对此，国际法委员会在《国家责任法草案》第二条评注第十段中所说："在初级义务方面不存在对于精神内容的任何特定要求的情形下，与此有关的只是一国的行为，不以任何意图为转移。"①这恐怕是《国家责任法草案》支持客观责任的证据。如果确定应承担客观责任，那么通常应该允许各类抗辩。②

依据具体初级规则的目的与宗旨来确定责任的基础，这是可行的办法，但这需要结合义务的内容、条约的解释来分析不法行为的构成。在分析违反核不扩散条约义务的国家责任时，本研究在这样的基础上考虑：首先，条约的目的和宗旨在于限制核武器国家的数量，禁止非核武器国家跨越非核武器国家身份，条约下的结果义务需要严格履行；其次，确定不法行为的时候，是否可接受主观无过错的抗辩。如果不接受，就需承担客观责任。

第二节 非核武器缔约国的不法行为

一、若干非核武器国家违反义务的实例

（一）伊拉克的核扩散问题

1. 伊拉克核问题的法律基础

伊拉克是核不扩散条约的缔约方，并同国际原子能机构签订了

---

① "In the absence of any specific requirement of a mental element in terms of the primary obligation, it is only the act of a State that matters, independently of any intention." ILC, Commentary to Article 2, para. (10). United Nations, Yearbook of the International Law Commission 2001 Volume II Part Two, New York and Geneva, 2007, p. 36.

② 伊恩·布朗利：《国际公法原理》，曾令良等译，法律出版社 2007 年版，第 388 页；蒂莫西·希利尔：《国际公法原理》，曲波译，中国人民大学出版社 2006 年版，第 158 页。

"保障协议"（infcirc/172），该协议在类型上属于"全面保障协议"，于1972年2月29日起生效。伊拉克1991年入侵科威特之后，联合国安理会通过的一系列决议（1991年的687号、707号、715号、1051号决议，2002年的1441号决议）涉及核不扩散问题。NPT、"保障协议"及安理会决议构成了处理伊拉克核不扩散问题的法律基础，分为两个层面的内容。

第一个层面是NPT和"保障协议"下伊拉克应履行的义务；第二个层面是安理会第687号决议规定伊拉克必须履行的义务。作为实现安理会宣布的恢复该地区国际和平与安全的目标的必要步骤，其中涉及核武器的内容要求伊拉克全面地公开其核计划和接受全面核查、销毁及拆除核武器项目。为了核查伊拉克核计划的真实情况，国际原子能机构提出了一个前所未有的核查伊拉克的核计划要求：在任何时候无条件地接触（access）伊拉克的任何地点、任何个人、任何文件、任何技术，只要它们有助于国际原子能机构作出结论。这些构想是国际原子能机构核查方式的一个新起点，也是后来"附加协定"下核查构想的起源。[①]

安理会第687号决议第9、12条要求国际原子能机构总干事在联合国专门成立的处理有关伊拉克大规模杀伤性武器的特别委员会的协助下，负责以下事情：

（1）根据伊拉克的申报情况以及联合国特别委员会指定的其他地点，立即对伊拉克的核能力进行现场视察。

（2）设计一套方案，要求销毁、拆除所有指定的伊拉克武器项目，或消除其危害性；在45天之内要将该方案提交给安理会。

（3）安理会同意上述方案后，在45天之内实施该方案。

（4）设计一套方案，确保在未来连续地监督和核实伊拉克遵守安理会决议相关规定的情况。该方案得考虑伊拉克在NPT下的权

---

① Jacques G. Baute, A Concrete Experience: The Iraq Case, See: Rudolf Avenhaus, etc. ed. Verifying Treaty Compliance, Heidelberg: Springer Berlin, 2006, p. 236.

利和义务，包括将所有伊拉克的核原料库存置于国际原子能机构的核实和检查之下，以及确保机构的保障机制继续涵盖伊拉克所有相关的核活动。该计划在安理会决议通过后 120 日内提交给安理会批准。

此后的安理会第 699（1991）号、第 715（1991）号决议要求国际原子能机构总干事向安理会提交执行伊拉克核计划核查及销毁的进度报告。第 1051（1996）号决议决定原子能机构总干事自 1996 年 4 月 11 日起每六个月向安理会提交一份这种综合进度报告。

2. 安理会第 687 号决议对伊拉克施加的义务

该项安理会决议要求伊拉克无条件同意如下事项：[①]

（1）不发展或获取核武器义务：不得获取或发展核武器或可用材料，或任何分系统或部件，或于上述有关的任何研究、发展支助或制造设施。

（2）申报义务：在第 687 号决议通过后 15 日之内向联合国秘书长及国际原子能机构总干事提交一份说明所有特定项目的地点、数量和种类的报表。

（3）接受控制义务：将所有可用于核武器的材料置于国际原子能机构的控制之下，在联合国特别委员会的协助和配合下，予以保管和拆除。

（4）销毁、移走或使其变为无害的义务：接受对其一切核项目的紧急现场视察，并酌情予以销毁、移走或使其变为无害。

（5）接受及配合核查义务：接受关于将来不断监测和核查其遵守这些承诺情况的计划。

3. 伊拉克核问题的法律性质

在 1991 年安理会第 687 号决议之前，伊拉克在执行保障协议方面同其他国家一样，没有什么不同，国际原子能机构核查的依据

① Jacques G. Baute, A Concrete Experience: The Iraq Case, See: Rudolf Avenhaus, etc. ed. Verifying Treaty Compliance, Heidelberg: Springer Berlin, 2006, pp. 236－237.

是其同伊拉克签订的“保障协议”(infcirc/172)。安理会第 687 号决议给伊拉克履行保障协议下的义务带来了根本性的变化。在该决议下，伊拉克必须接受超出原保障协议下的核查要求，包括提交核原料和设施的申报、给予新的配合、允许核查人员更方便和更频繁地进入伊拉克等，目的是要全面、准确地了解伊拉克的核计划，并彻底销毁核原料和核设施。安理会第 687 号决议重新给伊拉克履行 NPT、“保障协议”(infcirc/172) 设立了义务。这些义务可以放在两个层面上来理解：一是履行作为核不扩散条约缔约国的应有义务，尽管有超出实施保障协议的内容，但这与核不扩散条约的宗旨是一致的——保持伊拉克作为非核武器国家的地位；二是作为联合国安理会对伊拉克的不法行为（入侵科威特）进行制裁内容的一部分。当然，对伊拉克实际的核查并没有这样的区分，国际原子能机构对伊拉克的核查按照安理会决议的要求进行下去。在此过程中，该机构完善了其保障措施，“附加协议”下保障措施的出台就是该背景的产物。但国际原子能机构对伊拉克实施的不同于其他国家的保障措施的法律基础是联合国安理会相关决议的“委任”(mandate)。尽管伊拉克核问题的法律基础有些特殊，但核查实践为后来解决伊朗、朝鲜、利比亚的核问题提供了一些先例，比如申报义务的要求、配合核查义务的要求等。

4. 国际原子能机构在核查伊拉克核材料、核活动过程中发现的违反义务行为

根据安理会第 687 号决议，伊拉克应履行申报、接受核查、销毁或移出等义务。国际原子能机构根据联合国安理会授权执行第 687 号决议、监督伊拉克履行这些义务的过程中，发现了伊拉克存在若干违法行为：[1]

(1) 违反申报或报告义务。伊拉克的初期反应没有满足第 687

[1] IAEA, Letter Dated 12 July 1991 From the Director－General of the IAEA Addressed to the Secretary－General, 2008－7－29: http://www.iaea.org/OurWork/SV/Invo/reports/s_22788.pdf.

号决议要求的透明期望，其申报仅仅是否认存在任何未申报的核活动。国际原子能机构认为伊拉克的申报并不完全，隐瞒了一些相关活动，构成实质上违反第 687 号决议所规定的义务。1997 年国际原子能机构人员对伊拉克根据第 707 号决议要求提交的申报内容进行了多次核查。[①] 到 2001 年 10 月，国际原子能机构总干事向安理会的报告结论是：伊拉克秘密从事核武器开发，但计划没有成功实现。[②]但关于伊拉克武器设计和离心技术开发的进展状况，国际原子能机构认为伊拉克的申报存在问题，有关信息和资料缺失，因而无法满足“充分、最终和全面地申报”的要求，这也使国际原子能机构对伊拉克的核查没有得出明确的积极结论。而这种情况正是长期以来伊拉克核问题的焦点。

（2）违反接受或配合国际原子能机构核查的义务。国际原子能机构发现伊拉克力图把设备和材料在相关地点隐藏或移走，甚至将电磁同位素分离设备上的标记脱模，拒绝让核查人员进入设备和原料的隐藏地点。在 1991 年到 1995 年的四年时间里，伊拉克的行为被视为不太透明，导致了国际社会的疑虑。[③]

在 1998 年到 2002 年这四年中，伊拉克停止了国际原子能机构在其境内的核查工作。为了确认在此期间伊拉克是否又开始了核计划，2002 年 11 月 8 日安理会通过了第 1441 号决议，决定给伊拉克最后一次机会，接受国际原子能机构全面彻底的核查。根据总干事向安理会提交的报告，国际原子能机构的核查结果认为：到 2003 年 3 月 17 日，国际原子能机构没有发现任何证据表明伊拉克重拾安理

---

① IAEA, Fourth consolidated report of the Director General of the International Atomic Energy Agency under paragraph 16 of Security Council resolution 1051 (1996), 2008-7-29: http://www.iaea.org/OurWork/SV/Invo/reports/s_1997_779.pdf.

② IAEA, Letter Dated 1 April 2003 from the Director General of the IAEA addressed to the Secretary-General, paragraph 4, 2008-7-29 http://www.iaea.org/OurWork/SV/Invo/reports/s_2003_422.pdf.

③ Jacques G. Baute. A Concrete Experience: The Iraq Case, See: Rudolf Avenhaus, etc. ed. Verifying Treaty Compliance, Heidelberg: Springer Berlin, 2006, p. 243, 247.

会第687号、707号决议所禁止的核计划。但还需要进一步对伊拉克进行其核计划的各类场所进行调查，对其核武器开发的所有过程进行调查，这样提供给安理会的报告才更可信。[①] 但后来美国对伊拉克采取的军事行动打断了国际原子能机构的核查活动。

（3）违反不发展核武器的义务。通过伊拉克的申报材料、国际原子能机构的现场核查，国际原子能机构指出伊拉克过去的秘密核计划涉及下列行为：获取非核武器用途的核原料、全方位地进行浓缩铀研发、开发制造核武器铀部件的冶金技术、从事生产钚的相关研发活动、开发核武器设计和武器研制技术、从事将核武器和导弹投射系统进行整合的技术。[②] 经过核查，国际原子能机构的总体结论是：尽管1991年之前其核武器技术取得了重要进展，但没有迹象表明伊拉克实现了其制造核武器的计划，[③] 也没有迹象表明伊拉克成功地生产出核武器。[④]

尽管伊拉克发展核武器的计划没有成功，但该行为违反了NPT和“保障协议”下的义务，构成不法行为。原因在于该核武器计划

---

① IAEA, Letter Dated 1 April 2003 from the Director General of the IAEA addressed to the Secretary—General , para. 29, 44—45, 2008—7—29: http://www.iaea.org/OurWork/SV/Invo/reports/s_2003_422.pdf.

② IAEA, Letter dated 6 October 1997 from the Director General of the International Atomic Energy Agency to the Secretary — General, 2008 — 7 — 29: http://www.iaea.org/OurWork/SV/Invo/reports/s_1997_779.pdf.

③ IAEA, Letter Dated 1 April 2003 from the Director General of the IAEA addressed to the Secretary — General , para. 4, 2008 — 7 — 29: http://www.iaea.org/OurWork/SV/Invo/reports/s_2003_422.pdf.

④ IAEA, The Work Programme of the International Atomic Energy Agency in Iraq Pursuant to Security Council Resolution 1284 (1999), 2008 — 7 — 29: http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaIraq/wp_res1284.shtml。伊拉克不成功的秘密核计划的大致情况如下：IAEA确认伊拉克曾经成功地从矿石中浓缩了铀，并成功地生产了电磁同位素分离用途的工业数量的进料（氯化铀）。在通过电磁同位素分离方式生产高浓缩铀、生产和调试串行式单缸亚临界气体离心机方面，伊拉克接近成功。参见The Work Programme of the International Atomic Energy Agency in Iraq Pursuant to Security Council Resolution 1284 (1999), 2008 — 7 — 29: http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaIraq/wp_res1284.shtml。但是伊拉克秘密核计划并没有达到其预期目标，

的秘密性质，即伊拉克没有按照 NPT 第三条第一款规定，将其境内控制和管辖下的核材料和核活动置于保障措施之下，也就是说没有向国际原子能机构申报或报告，没有接受国际原子能机构的核查。

（4）执行销毁或移出义务的情况。安理会第 687 号决议对国际原子能机构的委任使命——对伊拉克核原料和核设施予以销毁、拆除和使其无害，于 1994 年早期完成了。1998 年核查停止的时候，伊拉克没有可用于核武器的原料（钚或 20%以上的 ^{235}U），没有专用于核计划的设施可资利用，所有用于核计划的建筑全被摧毁，甚至双重用途设备也被销毁。[①] 根据国际原子能机构的认定，伊拉克核武器计划的所有重要核原料全部经过核实和清点，所有可用于核武器的核原料（钚和高浓缩铀）已经从伊拉克移走。到 1998 年 12 月，在伊拉克的核领域里已不存在尚未解决的解除武装问题（no unresolved disarmament issues in the nuclear area）。[②]

从 2005 年开始，国际原子能机构的对伊拉克作出的保障结论是"申报的核材料用于和平活动"。此后，国际原子能机构似乎没

没有迹象表明伊拉克使用自己的工艺生产了若干克的武器级铀材料。伊拉克探索了其他浓缩途径，包括气体扩散法、化学浓缩法、激光浓缩法，但都没有取得重要进展。伊拉克在武器设计方面有重大进展，但是没有能克服障碍去完成首个内爆式核武器装置的装配工作。没有迹象表明在伊拉克仍然有可行的能力去生产能用于核武器的核材料，没有迹象表明对伊拉克过去核计划发展的技术性描述同其根据安理会第 707 号决议提交给国际原子能机构的"充分、最终及全面申报"之间存在重大的矛盾。参见 The Work Programme of the International Atomic Energy Agency in Iraq Pursuant to Security Council Resolution 1284（1999），2008－7－29：http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaIraq/wp_res1284.shtml。

① Jacques G. Baute, A Concrete Experience: The Iraq Case, See: Rudolf Avenhaus, etc. ed. Verifying Treaty Compliance, Heidelberg: Springer Berlin, 2006, p. 238.

② IAEA, The Work Programme of the International Atomic Energy Agency in Iraq Pursuant to Security Council Resolution 1284（1999），2008－7－29：http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaIraq/wp_res1284.shtml.

有去寻求得出“所有核材料用于和平活动”这样的保障结论，历年如此。总之，伊拉克核问题在2004年后不再是焦点。

（二）伊朗核问题

1. 国际原子能机构认定伊朗违背保障协议下的义务

20世纪70年代，伊朗国王巴列维在位时期就开始开发核技术，并得到美国、法国、德国等西方国家的援助，其核技术的基础就是在那时建立的。[①] 伊朗于1974年同国际原子能机构签订了《伊朗和国际原子能机构实施与〈核不扩散武器条约〉有关的保障协议》(infcirc/214)，并于1974年5月15日生效。1992年，国际原子能机构要求伊朗接受有关提供核设施设计信息的《辅助安排》，2003年2月国际原子能机构总干事访问伊朗时后者表示接受。[②] 根据《辅助安排》的规定，一经作出建造或批准建造核设施的决定，即应向原子能机构提交关于新核设施的初步设计资料。伊朗还于2003年11月21日同国际原子能机构理事会达成了《附加议定书》，但到2010年年底，该议定书仍未生效。

2002年9月，伊朗公开了其核电站计划，伊朗向国际原子能机构申报有关新的设计资料和场所资料的时候承认1991年接受转让的若干数量的天然铀没有向国际原子能机构申报。[③] 经过国际原子能机构一年的核查，总干事在2003年6月6日的报告（GOV/2003/40）中对伊朗执行保障协议的情况作了初期总结，认为伊朗实施其核计划过程中没有履行保障协议下的报告义务。伊朗后来经

① 参见阿巴斯·米拉尼的《伊朗国王的核梦想》，载于美国《外交政策》网站2010年12月29日。该文全文转载于《参考消息》2011年1月18日第12版，标题为《伊朗末代国王的核梦想》。关于伊朗核计划，另可参见 Saira Khan, Iran and NuclearWeapons—Protracted conflict and proliferation, London and New York: Routledge, 2010, pp. 47—76。

② Implementation of the NPT safeguards agreement in the Islamic Republic of Iran Report by the Director General, (GOV/2003/40), para. 6.

③ 国际原子能机构：《关于伊朗伊斯兰共和国执行与〈不扩散核武器条约〉有关的保障协定的总干事报告》(GOV/2003/32)，2008-8-6: http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaIran/index.shtml。

国际原子能机构要求给予了一定程度的配合，澄清了一些问题。①国际原子能机构注意到"迄今没有证据表明以上提及的以前未申报的核材料和核活动与一核武器计划有关"，但原子能机构要得出"伊朗的核计划仅用于和平目的"这样的结论，要求伊朗正确和完整地申报、配合，对其申报进行核查才能达到这样的目的。②而这项工作一直是对伊朗核计划进行核查的焦点，也是争端之所在。

2009年，伊朗的核问题出现了一个新情况。2007年，伊朗在福尔道场址开始建造燃料浓缩厂，③ 但此情况在2009年10月28日致国际原子能机构的信函中才被确认，而且没有及时提供有关设计资料和信息。此事似乎证实了国际原子能机构几年来的保障结论——不能证实伊朗不存在未申报的核设施和核原料。"原子能机构还表示，伊朗对这一新设施所作的申报降低了对不存在其他在建核设施的信任程度，并引起了对伊朗境内是否还存在尚未向原子能机构申报的任何其他核设施的疑问。"④

2. 国际原子能机构确认伊朗应履行的后续义务

有几个问题是国际原子能机构关注的焦点：核设施的设计信息和资料、伊朗在浓缩能力方面的研究和开发的工作、对未申报核材料进行浓缩的状况、金属铀在核燃料循环中的作用、重水使用计划。国际原子能机构要达到实施保障措施的目的，伊朗必须继续履行准确的申报义务，并接受国际原子能机构完整地对其进行核查。国际原子能机构希望伊朗签署《附加议定书》以获得申报和核查的可信

---

① 《在伊朗伊斯兰共和国执行与〈不扩散核武器条约〉有关的保障协定总干事报告》（GOV/2003/75），第52段。

② 国际原子能机构公告：《在伊朗伊斯兰共和国执行与〈不扩散核武器条约〉有关的保障协定总干事报告》（GOV/2003/75），2008-9-16：http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/Chinese/gov2003-75_ch.pdf。

③ 国际原子能机构后来从一些资料中了解到该厂的设计工作始于2006年。参见2010年11月23日IAEA总干事报告（GOV/2010/62）。

④ 参见《在伊朗伊斯兰共和国执行与〈不扩散核武器条约〉有关的保障协定以及安全理事会第1737（2006）号决议、第1747（2007）号决议、第1803（2008）号决议和第1835（2008）号决议的相关规定"总干事报告》（GOV/2009/74）。

保证。伊朗声明其从未进行过浓缩铀生产，但国际原子能机构对伊朗纳坦兹燃料浓缩厂中采集的环境样品分析得出的结论是其存在高浓缩铀，而伊朗没有将此种材料列入已申报核材料的存量，这个矛盾引起了国际原子能机构对伊朗持续的关注。[①]从 2003 年至 2010 年底，国际原子能机构多次通过的理事会决议、总干事报告先后认定伊朗存在违反义务的行为，认定伊朗应当继续履行下列义务：[②]

（1）申报或报告义务：提供与浓缩计划有关的所有进口材料和部件，特别是受到残留高浓缩铀污染的进口设备和部件的全面申报；与原子能机构合作，指明进口物的来源、接受日期、贮存和使用场所；提供有关铀转化的完整资料；提供原子能机构认为的必要资料和说明，解决所有涉及核材料和核活动的未决问题，包括环境取样结果。

2009 年伊朗承认新建福尔道燃料浓缩厂的事实后，国际原子能机构要求其提交福尔道燃料浓缩厂的设计信息和资料。

（2）配合现场核查的义务：提供无限制的准入包括环境取样，以使原子能机构能够进入其认为对核实伊朗申报的正确性和完整性所必需的任何场所。

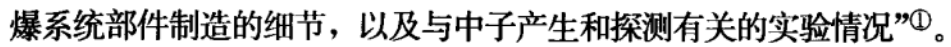
（3）澄清的义务：向国际原子能机构澄清伊朗浓缩技术发展的程度、气体离心机工艺试验与此的关系。澄清从 2007 年决定兴建福尔道燃料浓缩厂之时到 2009 年才申报的时间差。[③] 澄清伊朗核计划可能与军事有关的所有问题，包括“与核爆装置有关的被控研究活动的项目管理结构，一些被控项目与核有关的安全安排，高能炸药起

---

① 国际原子能机构：《在伊朗伊斯兰共和国执行与〈不扩散核武器条约〉有关的保障协定总干事报告》（GOV/2003/63），2008－9－16：http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/Chinese/gov2003－63_ch.pdf。

② 参见国际原子能机构：《在伊朗伊斯兰共和国执行与〈不扩散核武器条约〉有关的保障协定理事会决议》（GOV/2003/69），2008－9－16：http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/Chinese/gov2003－69_ch.pdf。

③ 参见 2009 年 11 月 16 日《在伊朗伊斯兰共和国执行与〈不扩散核武器条约〉有关的保障协定和安全理事会决议的相关规定总干事报告》（GOV/2009/74）第 34 段。



爆系统部件制造的细节，以及与中子产生和探测有关的实验情况”[1]。

按照《附加议定书》行使的义务：立即和全面实施议定书，并作为一项建立信任的措施，今后按照议定书行事。

关于上述“无限制地进行现场核查”的义务，在1974年伊朗的“保障协议”中是没有规定的要求，而是后来《附加议定书》下的核查要求，而这正是国际原子能机构要求NPT非核武器国家缔约国实施的新型的、强化的保障措施。对于伊朗出现的核问题，原子能机构要求伊朗按照《附加议定书》下的保障措施行事，在该决议中成为一个正式的要求，也是此后国际原子能机构和伊朗之间就执行保障措施的一个重大争端。

3. 伊朗对《附加议定书》做出的单方承诺及法律后果

值得注意的是，2003年11月10日伊朗表示准备签署《附加议定书》，在生效之前愿意按照议定书的条款行事。伊朗的这个表态意味着其所接受的保障措施的深度与广度要远远超出现有的框架。伊朗这个单方声明具有义务约束力。国际原子能机构也似乎信赖此声明并以此行动。伊朗做出的单方承诺具有约束力，应当按照《附加议定书》的要求来执行，仿佛该议定书已经生效。[2] 如此一来，尽管《附加议定书》未生效，伊朗未按照该议定书行事仍构成了违反义务。后来伊朗中止该单方声明。而国际原子能机构、联合国安理会的决议则多次要求伊朗使《附加议定书》生效，并按照其规定接受核查。

4. 伊朗违反义务的具体表现

从2003年到2010年12月底，国际原子能机构总干事报告、理事会决议对伊朗遵守NPT条约义务、履行保障协议义务进行了认定，认为其主要有下列违反义务的行为。具体的认定结果参见附表1。[3]

---

① 参见2010年11月23日《在伊朗伊斯兰共和国执行与〈不扩散核武器条约〉有关的保障协定和安全理事会决议的相关规定总干事报告》(GOV/2010/62) 第35段。

② 参见IAEA理事会决议：GOV/2003/81、GOV/2004/21。

③ 附表1中所有关IAEA理事会决议、大会决议、总干事报告来源于：2011－3－9：http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaIran/index.shtml。

（1）违反申报或报告义务：在伊朗实施其核计划的过程中，伊朗未按照“保障协议”规定向国际原子能机构申报其在核燃料循环活动和试验，特别是铀浓缩、铀转化和钚研究领域等方面的情况；未能保证所有核材料均已申报，提交原子能机构实施保障；相当长的时间里伊朗没有履行协定规定的“报告核材料及其加工和使用以及申报曾经加工和贮存过这种材料的设施的义务”；“伊朗在没有原子能机构保障的情况下，在未申报的设施中浓缩了铀和分离了钚”；[①] 未能提供要求的资料和信息，澄清长期以来的两个疑点（高浓度铀污染、离心机研发）。

（2）未履行配合国际原子能机构核查的义务：多次通过隐瞒方式不提供旨在促进保障实施的合作；恢复铀转化活动；拆除设施工艺线及部分核材料上的封印。

（3）违反国际原子能机构和安理会要求采取的信任措施：向铀转化设施投入原料，违反了国际原子能机构提出建立信任措施的要求——要求伊朗暂停其与浓缩相关的活动。[②]

（4）申报未能满足完整性要求：根据伊朗所申报的材料，国际原子能机构尚不能得出“伊朗不存在未申报的核材料或核活动的结论”，伊朗未能保证不存在未申报的核活动。

5. 伊朗违反义务的两个法律要点

第一，国际原子能机构要就受保障的核材料和核设施得出“未发生转用”的结论（伊朗履行结果义务），适用的标准是要排除疑点。所以国际原子能机构必须澄清高浓缩铀污染和离心机研发状况这两个疑点，目的是为了全面地了解伊朗在浓缩铀生产、研发上的状况。假设伊朗要发展核武器的话，浓缩铀直接关系到核武器计划的进展。国际原子能机构在几年中的实践表明，这个澄清过程是逐步完成的。

---

① 参见 2003 年 11 月 26 日 IAEA 理事会决议（GOV/2003/81）。

② 要求伊朗暂停其浓缩是国际原子能机构和安理会采取的临时措施，就目前来看，并非伊朗在核不扩散条约下固有的义务。

第二，2006年至2009年国际原子能机构年度保障结论认定，“申报的核材料用于和平活动”。[①] 应该说，对国际社会而言，这是有关伊朗核问题的最为积极的结论。尽管国际原子能机构得出了“伊朗申报的核材料未发生转用”这个履行“结果义务”的结论，但国际原子能机构还要求伊朗履行“不存在未申报的核材料和核活动”这个“结果义务”。这要求伊朗执行《附加议定书》，履行其中的若干“行为义务”，国际原子能机构才能得出相关结论。[②]

（三）朝鲜核问题

1. 国际原子能机构核查所发现朝鲜违背义务的行为

朝鲜民主人民共和国（以下称“朝鲜”）于1985年加入NPT，1992年1月30日同国际原子能机构签署了“保障协议”，[③] 1992年4月10日生效。[④]

“保障协议”生效后，朝鲜提交了要接受保障的核原料的初步报告，国际原子能机构于1992年对申报进行了核查。国际原子能

---

① IAEA, Safeguards Statement for 2006, Safeguards Statement for 2007, 2008－8－12: http://www.iaea.org/Publications/Reports/index.html.

② 一个典型的执行保障措施的结论是：“The Secretariat concluded that for 2008, declared nuclear material in Iran remained in peaceful activities. Verification of the correctness and completeness of Iran's declarations remained ongoing.” See Safeguards Statement for 2008, para. 2 2011－4－8: http://www.iaea.org/Publications/Reports/index.html。

③ IAEA《情况通报》第INFCIRC/403号，2008－8－12: http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/inf403.shtml.

④ 关于朝鲜核问题的IAEA理事会、大会或总干事报告，来源国际原子能机构网站，2008－8－12: http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaDprk/；1993年2月25日理事会决议（GOV/2636）、1993年3月18日理事会决议（GOV/2639）、1993年4月1日理事会决议（GOV/2645）、1993年4月6日总干事向安理会及IAE成员的报告四个文件作为国际原子能机构总干事给秘书长的信的附件，一起送交安理会。参见1993年4月4日国际原子能机构给秘书长的信（A/48/133，S/25556）。关于1993年6月11日“美朝联合声明”中表达的朝鲜其退出NPT的声明处于暂停状态，参见：1993 DPRK－US Joint Statement，2008－8－14: http://www1.korea－np.co.jp/pk/011th_issue/97100102.html；1994年美朝框架协议后朝鲜核问题的发展情况，参见邹云华：《朝鲜退出〈不扩散核武器条约〉的影响到底有多大?》，2008－8－14: http://www.china.com.cn/chinese/2003/Jan/262345.htm。

机构认为，核查结果同朝鲜的申报之间存在不一致之处，因此朝鲜的初步申报不完整、不准确。理事会于 1993 年 2 月 25 日就此问题通过了决议，要求朝鲜与国际原子能机构充分合作，并要求总干事继续同朝鲜对话以期解决此问题。总干事要求朝鲜接受现场核查人员，但当时美－韩“协作精神”军事演习让朝鲜立场产生了变化。[①] 1993 年 3 月 12 日，朝鲜向联合国安理会提交了一封信（S/25405），宣布退出 NPT，并将此决定通知了国际原子能机构总干事。[②] 1993 年 4 月 6 日，国际原子能机构总干事将此前执行朝鲜“保障协议”的情况报告给了联合国安理会及大会。[③] 2005 年 2 月 10 日、2009 年 5 月 25 日，朝鲜宣布成功地进行了核试验。就朝鲜履行保障协议而产生的核扩散问题、宣布退出核不扩散条约问题在国际原子能机构和联合国安理会两条线上展开。自 2002 年 12 月以来，原子能机构一直未在朝鲜执行保障措施，因此无法得出任何保障结论；[④] 到 2010 年年底，问题尚未解决。

下面是国际原子能机构对朝鲜进行断断续续核查的情况及其所认定朝鲜违反义务的行为（参见附表 2 所列具体内容）：

（1）违反申报或报告义务：没有报告其在蒸发、光谱及浓缩试验（包括原子蒸气激光同位素分离和化学交换）及相关产品中使用的核材料；没有报告天然铀的生产、贮存和使用，有关核材料处理过程中发生的损失、废料生产及转移；没有报告辐照核燃料溶解生产线最低量、铀－钚的处理（包括废料生产和转移）；没有报告其浓缩设施设计的初始信息、钚分离试验及天然铀和贫化铀转化设施设计的改进信息。

---

① 该决议（GOV/2636）附在 IAEA 总干事至安理会的信件（S/25556）后面。另参见国际原子能机构《情况通报》第 INFCIRC/419 号附录 5。

② 参见国际原子能机构《情况通报》第 INFCIRC/419 号附录 7，2008－8－12：http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/inf419.shtml。

③ 1993 年 4 月 4 日国际原子能机构给秘书长的信（A/48/133、S/25556）。

④ “2008 年保障情况说明”B 部分：“保障情况说明的背景和概要”第 48 段，参见http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/es2008.html。

（2）违反申报的准确性和完整性要求：朝鲜的申报同国际原子能机构的视察和样品分析得出的结论有重大的不一致。不能核实朝鲜申报的完备性和正确性，不能得出朝鲜核材料未被转用的结论。

（3）违反接受及配合现场核查的义务：朝鲜未提供补充情报和准许国际原子能机构视察人员进入两个场所；朝鲜单方移走核材料和核设施上的监控设备，或使其无法工作；驱逐国际原子能机构的核查人员。

（4）未能履行不转用受保障核原料的义务：国际原子能机构不能核实朝鲜受保障的核材料未转用于核武器或其他爆炸装置。

（5）违反不制造核武器的义务：2005 年 2 月 10 日朝鲜官方宣称其制造了核武器，2009 年 5 月 25 日宣称其试验了核武器。

2. 朝鲜核问题违法行为的实质：违反申报全面性和准确性义务、违反配合国际原子能机构核查的义务

国际原子能机构通过核查，发现朝鲜可能存在没有申报的钚，但是需要通过现场核查才能确定。朝鲜拒绝同国际原子能机构在核查方面进行合作，该行为被认为违反了“保障协议”。根据“保障协议”所载明的目的，国际原子能机构要确保“朝鲜领土内或在其管辖或控制下的任何地方的一切和平核活动中的一切原材料或特种可裂变材料实施保障”，这就意味着朝鲜对其申报的内容，尤其是关于核材料的申报，必须是全面、正确的。对于全面和正确的标准，国际原子能机构同样适用排除合理疑点的标准，主要表现在“申报和交出来的钚实物的特征与后处理实验中处理的燃料和辐照历史不一致；交出来核查的钚产物和废料特征，与申报中所说的进行后处理的燃料辐照历史互相不一致，与全部得自一个系列实验的说法也不一致”。[①]作为消除不一致的核查手段，国际原子能机构要求对 Nyongbyon 核研究中心和其他两个贮存核废料场所进行现场

① 参见 1993 年 4 月 4 日国际原子能机构给秘书长的信（A/48/133，S/25556）。

核查，以便查清朝鲜是否存在未申报的钚。正是在这个环节上，国际原子能机构认为朝鲜拒绝了现场核查的要求，或者未尽其认真配合的义务。此后，朝鲜单方移走核材料和核设施上的监控设备、使核查人员无法工作、驱逐国际原子能机构的核查人员，构成了严重的核扩散事件。

3. 朝鲜宣布退出 NPT 所引起的法律问题

1993 年 3 月 12 日，朝鲜驻联合国常驻代表向当时的安理会主席提交了一封信。该信通知安理会，朝鲜政府根据 NPT 第十条第一款规定，从 1993 年 3 月 12 日起退出 NPT，并说明了损害朝鲜最高利益的非常事件——主要是美国对朝鲜的敌视政策。后来朝鲜在 1993 年 6 月 11 日的“朝－美联合声明”中宣布单方暂停退出 NPT 的生效。[①] 该日也就是 NPT 第十条规定的提前三个月期间届满的前一天。其他国家对朝鲜暂停退出生效的态度没有持反对意见，当时安理会发表主席声明（S/PRST/1994/13，31 March 1994），表示“欢迎朝－美联合声明，包括朝鲜中止其退出声明生效的决定”[②]。乔治·W·布什执政期间，朝美关系困难重重，布什总统有关“邪恶轴心”、“无赖国家”的言辞使朝美关系恶化。2003 年 1 月 10 日，朝鲜发布声明，宣布“在美国单方面抛弃 1993 年 6 月 11 日发表的朝美共同声明的条件下，共和国政府宣布暂时保留退出《不扩散核武器条约》的有关承诺立即生效”。“随着朝鲜民主主义人民共和国退出《不扩散核武器条约》，今后不再受制于

① 该声明的措辞为“The government of DPRK decided unilaterally to suspend as long as it considers necessary the effectuation of its withdrawal form the Treaty on the Non－Proliferation of Nuclear Weapons.” 1993 DPRK－US Joint Statement，2008－8－14：http://www1. korea－np. co. jp/pk/011th _ issue/97100102. htm。

② Masahiko Asada, Arms Control Law In Crisis? A Study Of The North Korean Nuclear Issue, Note 54, Journal of Conflict & Security Law（2004），Vol. 9 No. 3, p. 344。安理会主席声明（S/PRST/1994/13）：http://www. un. org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sdoc/sprst94. htm。

该条约第三条规定的国际原子能机构担保协议的约束。"①

这是反核扩散历史上第一起退出 NPT 的事件，它产生了两个法律问题：一是朝鲜是否还是 NPT 的缔约方；二是根据朝鲜"保障协议"第二十六条，"保障协议"有效期同朝鲜是 NPT 缔约方挂钩，退出 NPT 会影响朝鲜"保障协议"的法律效力。第一个问题决定第二个问题的答案。第一个问题涉及朝鲜 1993 年退出 NPT 的行为是否满足 NPT 第十条第一款规定的程序性要求、"朝－美联合声明"中朝鲜暂停退出生效的法律性质。2003 年退出声明是构成新的退出行为还是如朝鲜的意图那样"暂时保留退出的有关承诺立即生效"？国际原子能机构总干事在一份报告中的态度，一是认为朝鲜的退出声明依 NPT 规定而存在生效的时间问题，在生效之前"保障协议"有效，因而朝鲜应该继续履行义务，配合国际原子能机构的核查。二是根据国际原子能机构对朝鲜退出 NPT 声明的解释，朝鲜第一次退出声明事实上通过"暂停退出声明的生效"而被撤回，因此第二次声明不能立即生效，仍然受 NPT 规定的生效时间约束，故"保障协议"仍然有效，朝鲜有义务执行。② 关于朝鲜与 NPT 的关系问题，一位学者在 2004 年认为："如果第十条产生的程序性问题并不妨碍朝鲜退出 NPT，那么朝鲜于 2003 年 4 月 10 日就真正地退出了 NPT。如果没有退出，那么情况就是平壤仍然是 NPT 的缔约方。明显地，前一种解释比后一种解释更具有说服力。"③ 这个结论可由朝鲜在 2005 年 9 月 19 日"第四轮六方会谈共同声明"中的单方承诺证实："朝方承诺，放弃一切核武器及现

---

① 《朝鲜政府关于退出〈不扩散核武器条约〉声明》，新华网 http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003－11/11/content_1172362.htm；英文载于：http://www.vuw.ac.nz/~caplabtb/dprk/NK_doco.htm。

② GOV/2003/4，22 January 2003，para. 7. 但 IAEA 总干事的报告并不一定代表机构成员国或理事会的观点：See Masahiko Asada，Arms Control Law In Crisis? A Study Of The North Korean Nuclear Issue，Note 54，Journal of Conflict & Security Law (2004)，Vol. 9 No. 3，p. 343。

③ Masahiko Asada，ibid，p. 350.

有核计划，早日重返《不扩散核武器条约》，并回到国际原子能机构保障监督。"[①]一方面，"重返"（returning to）这个术语的字面意思很明确，就是回到某处、某种状态。重返 NPT 和保障监督的措辞可以推论参加六方会谈的其他当事方确认朝鲜在谈判时并非 NPT 的缔约方，朝鲜的承诺就是回到其缔约方的法律状态。另一方面，该承诺中"尽早（at an early date）"的措辞意味着在做出公开声明的时候朝鲜并没有因该声明而自动成为 NPT 的缔约方。朝鲜似乎要采取某种形式上的行动来重返 NPT 和国际原子能机构的保障措施。

朝鲜的退出声明没有使安理会就此专门做出法律效力上的回应。[②]安理会对朝鲜退出 NPT 声明的态度在不同的决议中也稍有不同，如要求朝鲜重新考虑（reconsider）退出的宣告（第 825 号决议）、重返（return）NPT（第 1695 号决议）、收回其退出 NPT 的宣告（retract its announcement of withdrawal）（第 1718 号决议）。"重新考虑"的涵义似乎表明朝鲜的退出宣告尚未生效，但"重返"则有退出宣告已经生效的涵义，而"收回"也有尚未生效的意思，

---

① "第四轮六方会谈共同声明"，2008－11－13：http://news.xinhuanet.com/world/2005－09/19/content_3511768.htm。该句话的英文为："The DPRK committed to abandoning all nuclear weapons and existing nuclear programs and returning, at an early date, to the Treaty on the Non－Proliferation of Nuclear Weapons and to IAEA safeguards."见中国外交部网站英文版"Joint Statement of the Fourth Round of the Six－Party Talks"：http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t212707.htm。

② 朝鲜于 1993 年、2003 年两次宣布退出 NPT，其声明的法律效力和安理会在此问题上的作用是颇有争议的。参见：George Bunn and John Rhinelander, The Right to Withdraw from the NPT: Article X is Not Unconditional, 2008－8－17：http://www.acronym.org.uk/dd/dd79/79gbjr.htm；Frederic L. Kirgis, North Korea's Withdrawal From The Nuclear Nonproliferation Treaty, 2008－8－17：http://www.asil.org/insights/insigh96.htm；George Bunn and John B. Rhinelander, NPT Withdrawal: Time for the Security Council to Step In Latest, ACA Resources, 2008－8－17：http://www.armscontrol.org/act/2005_05/Bunn_Rhinelander；Jenny Nielsen and John Simpson, The NPT Withdrawal Clause and its Negotiating History, 2008－8－17：http://www.mcis.soton.ac.uk/Site_Files/pdf/withdrawal_clause_NPT_nielsen&simpson_2004.pdf。

且带有不允许退出的意思。尽管安理会在几次决议中的措辞不一样，但其目的是要保持朝鲜非核武器国家的身份。安理会没有更多地顾及朝鲜的退出声明，而是依照《联合国宪章》第四十一条授权要求朝鲜继续履行保障协议下的义务，那么朝鲜在法律上应该受此约束，则朝鲜的若干同保障协议相违背的单方行动就构成了不法行为。实践表明，朝鲜核问题在“六方会谈”的框架内通过政治方法解决，没有局限在朝鲜退出声明和NPT第十条之间的关系上。

如果说2003年4月10日朝鲜退出NPT的声明导致的可能后果是朝鲜不是NPT缔约国，但在2004年至2008年一系列的“六方会谈”中，朝鲜先后在2005年9月19日“第四轮六方会谈共同声明”、2005年11月11日第五轮六方会谈第一阶段会议《主席声明》、2007年2月13日第五轮六方会谈第三阶段会议的“落实共同声明起步行动”、2008年6月26日的“六方会谈主席声明”等文件中，作出的如下承诺也使其丧失了退出NPT去发展核武器的自由：放弃一切核武器及现有核计划，早日重返NPT，并回到国际原子能机构保障监督；以可核查方式实现朝鲜半岛无核化的目标。其中，“早日重返NPT”是一项具有行为义务和结果义务性质的承诺。此外，在2008年6月26日六方会谈中，作为“落实共同声明第二阶段行动”的内容，朝鲜通过朝鲜驻华大使崔镇洙向中国外交部副部长武大伟提交了核申报清单。朝鲜的行为可以解释为对其NPT义务的承认。

不管朝鲜核问题以何种方式解决，如果朝鲜同NPT的关系仍然保持现状，那么再次出现问题时就面临同样的法律问题。考虑到朝鲜“早日重返NPT，并回到国际原子能机构保障监督”承诺的法律意义，有必要促使朝鲜在六方会谈的某个阶段明确承诺接受NPT的约束或承认其为NPT的缔约方。

（四）利比亚核问题

1. 利比亚承诺接受保障措施

利比亚于1968年7月18日签署了NPT，1975年3月26日生效，1980年正式同国际原子能机构签订了“保障协议”(infcirc/282)。利比

亚有一个10兆瓦的研究反应堆，接受了国际原子能机构的保障措施。据说利比亚在20世纪90年代中期曾公开地表达了要设法获得核武器的想法，并设法从黑市上购买武器级的裂变材料，以此实施其核武器计划。[①] 2003年3月，利比亚同英美接触，表示放弃大规模杀伤性武器以换取双边关系的正常化。美国和英国决定销毁利比亚核计划的关键内容，由国际原子能机构的检查人员核实销毁过程。[②] 利比亚承诺通过国际原子能机构的核查以保证其所有核活动接受保障措施。2003年12月，国际原子能机构总干事一行人员访问利比亚的时候参观了9处此前未申报的核活动场所，并启动了对未申报的核原料、设备、设施和核活动的核查程序。利比亚官方向总干事确认，其自愿签署《附加议定书》，而且按照该《附加议定书》于2003年12月29日已生效的条件来履行其义务。

2. 国际原子能机构核查所认定的利比亚违反义务的行为

2004年初，根据国际原子能机构的申报要求和程序，利比亚向国际原子能机构提交了敏感的设计资料、有关核武器的文件、未申报的核设备。国际原子能机构于2月16至19日对利比亚的申报进行了核实。通过对利比亚的申报进行核查，国际原子能机构认定利比亚的核活动主要存在下列违反申报或报告义务的行为（见附表3）：[③]

没有申报1985年、2000年及2001年进口及贮存的六氟化铀；没有申报1985年、2002年进口及贮存的铀化合物；没有申报将UOC转化为氧化铀、四氟化铀及铀金属的活动，包括核材料的生产和损失，以及所产生的废料的转移；没有申报铀标把的组装、辐

① Joshua Sinai，Libya's Pursuit Of Weapons Of Mass Destruction，2008－8－18：http://cns.miis.edu/pubs/npr/vol04/43/sinai43.pdf.

② CRS Report for Congress. Disarming Libya：Weapons of Mass Destruction，2008－8－18：http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs/permalink/meta－crs－6116：1.

③ IAEA，Implementation of the NPT Safeguards Agreement of the Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya（GOV/2004/12），2008－8－21：http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2004/gov2004－21.pdf.

照以及后序处理，包括分离出的少量钚，由此所产生的废料的转移；没有实时提供中试离心设施的设计信息；没有实时提供铀转化设施的设计信息、铀转化试验实施和材料贮存地点信息；没有实时提供反应堆热室的设计信息。

3. 利比亚承诺遵守义务

根据利比亚同国际原子能机构的安排，利比亚奉行完全的透明政策，根据《附加议定书》的要求充分配和国际原子能机构的核查，及时地对国际原子能机构的要求作出回应，其目的是要确认利比亚的申报是“完整的、正确的”。

尽管利比亚在核扩散问题上主动披露了不为国际原子能机构所知的情况，并采取积极行动重新全面执行保障协议，甚至视《附加议定书》已经生效来配合国际原子能机构的核查，但国际原子能机构理事会于 2004 年 3 月 10 日的决议仍然对利比亚过去违反义务的行为按照《国际原子能机构规约》第七条 C 款作出了认定，并决定向安理会报告。[①]国际原子能机构没有打算省略这个步骤。2004 年 3 月 10 日利比亚签署了《附加议定书》，2006 年 8 月 11 日生效。

2004 年 5 月 26 日按照《附加议定书》要求提交初始申报。国际原子能机构对初始申报的核实结论是利比亚对铀转化、浓缩计划及其他活动同其申报的资料一致。[②] 鉴于利比亚签署了《附加议定书》且已生效，国际原子能机构按照惯例，对利比亚的保障结论要体现在两个方面：一是申报的核材料和设施用于和平行动，二是不存在未申报的核材料和核行动。根据 2008 年度保障结论，国际原

① IAEA, Implementation of the NPT Safeguards Agreement of the Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya, Resolution adopted by the Board on 10 March 2004 (GOV/2004/18), 2008－8－22: http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2004/gov2004－18.pdf.

② IAEA, Implementation of the NPT Safeguards Agreement of the Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya, Report by the Director General (GOV/2004/59), 2008－8－22: http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2004/gov2004－59.pdf.

子能机构对利比亚执行保障协议的结论是“所有核材料用于和平活动”，2009 年度保障结论维持了这一判断。[①]

二、非核武器国家违反核不扩散条约义务的行为类型

从前面若干典型的核扩散问题来看，国际原子能机构通过各种核实手段，发现违反义务的行为表现为下面的内容。当然，各个国家在每一大类违法行为模式下的具体表现并不一样，也不是每一个违反义务的国家都有下列行为。个别国家在执行保障协议的初期有不同程度的疑点，但在后续的申报、核查过程中都得到澄清，如韩国、埃及、叙利亚等。

（一）违反有关申报或报告的义务

第一，不申报核活动，包括核材料和核设施两方面的内容。[②]朝鲜的情况是，保障措施下的核查行动开始之前就存在未经申报的核活动，[③] 没有报告其在蒸发、光谱及浓缩试验（包括原子蒸气激光同位素分离和化学交换）及相关产品中使用的核材料，没有报告其浓缩设施设计的初始信息。伊朗开展新的核计划，尤其是新建的核反应堆、浓缩铀项目，没有事先向国际原子能机构申报。2007 年伊朗决定兴建道尔福浓缩厂，但到 2009 年才申报，且没有及时提供设计资料和信息。2004 年底、2005 年初，国际原子能机构理事会发现韩国和埃及有未申报的核活动。[④] 国际原子能机构通过分析采集的环境样品，发现韩国存在未申报的铀浓缩及钚分离试验，但是直到韩国签订的“附加协定”生效后才能全面调查此事。国际

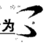
---

① IAEA, Safeguards Statement for 2008, para. 1 (a) and 11, 12; Safeguards Statement for 2009, para. 1 (a) and 11, 12.

② Rudolf Avenhaus, etc. eds., Verifying Treaty Compliance, Springer Berlin, Heidelberg, 2006: 32.

③ John Carlson, Experience and Challenges in Weapons of Mass Destruction Treaty Verification: A Comparative View, See: Rudolf Avenhaus, etc. ed. Verifying Treaty Compliance, Heidelberg: Springer Berlin, 2006, p. 219.

④ John Carlson, ibid, p. 221.



原子能机构在收集信息和分析的时候发现埃及有未申报的核活动，埃及拒绝签订"附加协定"，但埃及政府愿意配合国际原子能机构解决问题。[①] 利比亚也没有申报进口及贮存六氟化铀及其他铀化合物。

第二，申报或报告不准确，表现为窜改申报数据。

第三，申报不全面。国际原子能机构对朝鲜申报的核原料进行核查，觉得除了申报的钚之外，朝鲜还有其他的钚。[②]伊拉克在其申报中缺乏全面的离心机开发状况和核武器计划详情。伊朗的申报缺乏高浓度的核污染、离心机开发状况，并且没有提供完备的道尔福浓缩厂的设计资料和信息。

第四，不报告核材料的存量变化。最典型的事例是伊朗，表现为其在没有国际原子能机构保障的情况下，在未申报的设施中浓缩了铀和分离了钚；未申报 1991 年进口天然铀和随后的加工情况；未申报涉及随后加工和使用进口天然铀的活动，包括酌情申报核材料的生产和损失以及由此而产生的废物生产和转移的情况；未申报接收、贮存和加工这些材料包括废物所用的设施；未及时提供有关 Esfahan 和 Anarak 废物贮存的资料。利比亚没有申报将 UOC 转化为氧化铀、四氟化铀及铀金属的活动，包括核材料的生产和损失，以及所产生的废料的转移；没有申报铀标把的组装、辐照以及后序处理，包括分离出的少量钚，以及由此所产生的废料的转移。朝鲜没有报告天然铀的生产、贮存和使用，有关核材料处理过程中发生的损失、废料的生产及转移，辐照核燃料溶解生产线最低量和铀－钚的处理（包括废料的生产和转移）。

第五，不报告核设施的设计变化。伊朗未及时提供有关钼碘氙设施和德黑兰研究堆、道尔福浓缩厂的最新设计资料。利比亚没有

---

① John Carlson, Experience and Challenges in Weapons of Mass Destruction Treaty Verification: A Comparative View, See: Rudolf Avenhaus, etc. ed. Verifying Treaty Compliance, Heidelberg: Springer Berlin, 2006, p. 221.

② John Carlson, ibid, p. 219.

实时提供铀转化设施的相关信息和铀转化试验设施，没有实时提供反应堆热室的设计信息，没有实时提供离心设施的设计信息，没有实时提供铀转化设施的设计信息、铀转化试验实施和材料贮存地点信息。朝鲜没有报告钚分离试验及天然铀和贫化铀转化设施设计的改进信息。

（二）违反配合国际原子能机构核查方面的义务

第一，拒绝国际原子能机构进行核查。朝鲜的初始申报没有满足全面性和正确性要求，却不允许国际原子能机构去调查。后来虽允许国际原子能机构进行正常工作，但不允许其视察核燃料的后处理厂，不允许其对燃料棒进行放射性取样测量。伊拉克也曾拒绝让核查人员进入设备和原料的隐藏地点。

第二，拒绝国际原子能机构核查人员对核查对象的任意接触（人员或设施）。

第三，隐藏和隐瞒核查的对象。伊拉克力图把设备和材料从相关地点移走或隐藏，将电磁同位素分离设备上的标记脱模。伊朗也存在大量的隐瞒行为。

第四，破坏国际原子能机构对保障的材料和设施进行现场核查的措施。到目前为止，最为典型的实例是朝鲜单方移走核材料和核设施上的监控设备，或使其无法工作，驱逐国际原子能机构的核查人员。伊朗恢复铀转化活动的时候，拆除了设施工艺线及部分核材料上的封印。

（三）在申报（或实施保障措施下）的场所中进行未申报或报告的再处理或浓缩试验

伊拉克、罗马尼亚、利比亚和伊朗的问题都涉及在申报的场所从事“再处理试验”——在实施保障措施下的研究反应堆中对燃料或标靶进行照射，在屏蔽工作室分离钚。尽管试验是小规模的，但

是这表明当事国有利用未经申报的核活动去获得经验的意图。[①]

（四）在未申报的场所从事再处理或浓缩活动

这种行为实质上造成其核活动未申报。伊拉克、利比亚和伊朗均有在未申报的场所利用未申报的核原料从事铀的浓缩研发活动。这些国家在未申报的场所从事的这些活动使其获得了实质性的浓缩能力。[②] 伊朗在没有原子能机构保障的情况下，在未申报的设施中浓缩了铀并分离了钚。

（五）实施核武器计划

伊拉克、利比亚的秘密核武器计划，其违法性表现在：其一，秘密性，即核材料或特种可裂变材料没有接受保障——没有申报或报告，没有接受核查；其二，其目的乃是制造核武器，直接违反了NPT第二条，以及"保障协议"承担的不制造核武器、不将核材料转用于核爆炸装置。伊拉克、利比亚的秘密核武器计划在双重意义上违反了义务，即同时违反了行为义务和结果义务。朝鲜在研制核武器的立场上曾经飘浮不定，有时声称是和平利用核能，有时主张研制核武器，但2005年2月正式宣布自己已制造出核武器，并于2009年5月宣布成功进行了核试验，朝鲜发展核技术的目的包括制造核武器已是不争的事实。伊朗没有正面肯定其核计划是为了研制核武器，而是声称和平利用核能是不可剥夺的权利，其违法性主要表现在伊朗所有的核活动没有完全置于国际原子能机构的保障措施之下，它所宣称的核计划的真实目的是一个相对次要的问题。

（六）制造、拥有核武器和其他核爆炸装置

到目前为止，若干NPT缔约国家在不同程度上存在上述六项不法行为，但跨越NPT条约第二条规定而成为核武器国家的唯一特殊个案是朝鲜。

---

① John Carlson, Experience and Challenges in Weapons of Mass Destruction Treaty Verification: A Comparative View, See: Rudolf Avenhaus, etc. ed. Verifying Treaty Compliance, Heidelberg: Springer Berlin, 2006, pp. 219—220.

② John Carlson, ibid., pp. 219—220.

在前述不法行为中，从现实的角度来看，最容易引起争端的行为乃是违反申报义务的行为，而这种违反义务的行为又同时与核查休戚相关。实践所表现的履行义务形态是申报或报告—核查—再次申报或报告—再次核查，如此循环往复。这个问题表现在：申报必须达到全面性和正确性标准，而判断全面性和正确性的标准各不相同，依具体情况而定，且达到标准与否又有赖于国际原子能机构的核查。因此，违法性往往呈现比较复杂的形态——同时违反了申报方面的义务和核查方面的义务。国际原子能机构对每一个缔约国设定的全面性和正确性标准不一样，因此核查重点也不一样，争端的内容也不一样。伊拉克、伊朗和朝鲜的申报都被认为是没有满足全面性和正确性要求，其中伊拉克和伊朗又被认为严重违反了核查方面的义务。对伊拉克而言，澄清过去的核计划和浓缩用的离心机研发状况是申报重点，而伊朗必须在其申报或报告中澄清离心机试验（是否用到保障的核材料）、浓缩技术和浓缩活动。如果每一次申报或报告中没有澄清这些问题，那么就继续履行，直到国际原子能机构确定缔约国履行了结果义务——申报或报告的正确性和完整性。而履行这项义务的判断标准是由国际原子能机构把握的，它要通过申报或报告提供的信息和核查手段，去得出另外的履行结果义务的肯定结论——受保障措施的核材料不存在转用的情况。这又建立在这两个履行结果义务的结论之上——申报的核材料用于和平活动和不存在未申报的核材料。从这点来看，申报是否满足完整性和正确性的标准就在于国际原子能机构能否得出当事国履行结果义务的肯定结论。

但前述案例中每一个国家需要澄清的问题并不一样，要得出这样的结论的途径并不一样。到目前为止，伊朗、朝鲜核问题正处于僵持阶段。

三、不法行为要件中的主观要件及抗辩问题

国际原子能机构认定当事国行为违反国际义务，属于国家责任法制度下的不法行为，在行为可归于国家、行为违反国际义务这两

个方面，没有什么疑义。

在核不扩散条约体系下，从前文来看，非核武器国家的违约行为包括违反行为义务和违反结果义务，此处将分别考察其责任基础。

前述非核武器国家违反国际义务的行为中，6项都违反了行为义务，而第一类中的第二、第三项违反了“申报满足准确性和完整性标准”的结果义务，第六项违反了“维持非核武器国家身份”的结果义务。有必要考察违反行为义务和违反结果义务两类行为的责任基础。在分析这个问题的时候，其实是回答在这两类不同的不法行为上，我们是否可接受主观无过错的理由作为不履行义务的抗辩?

（一）违反行为义务是否可接受无过错的抗辩

1. 在核武扩散条约体系中包括一系列作为或不作为的义务

常见的争端主要是违反申报或报告义务和违反配合国际原子能机构核查方面的义务。为一定的行为或不为一定的行为，实际上可能遇到障碍，如有关资料和信息提交过程中确实有准备周全方面的障碍、人员配合差错，甚至履行义务过程中有“不可能”的情况，如资料信息的湮没。[①] 因此，未能履行行为义务或履行行为义务不符合法定要求，表面上可以接受主观无过错的抗辩。伊拉克核问题在NPT、“保障协议”和安理会相关决议的框架中历经多年，国际原子能机构介入的程度很深，可供总结的地方颇多。下面以伊拉克为例来说明申报或报告义务履行中接受抗辩的可能性。

1994年，伊拉克已经被解除了核武装，但需要澄清武器设计和离心技术开发的进展状况。伊拉克除了要履行特定行为的义务——全面、准确地申报其核计划（安理会第707号决议的要求）之外，还要履行一项结果义务——申报要满足国际原子能机构及安

① 在由第三方机构监督条约实施的过程中，因各种原因，核实、监督机制也可能产生差错（error）。参见 Rudolf Avenhaus, etc. ed., Verifying Treaty Compliance, Heidelberg: Springer Berlin, 2006, p. 33。

理会对其秘密核计划有充分的了解。[①] 国际原子能机构在2001年的报告中认为伊拉克的申报存在问题，有关信息和资料缺失，因而无法满足“充分、最终和全面地申报”要求。[②] 2002年4月安理会第1441号决议第四段对伊拉克违反义务的行为作了界定：提交的申报中提供虚假陈述或遗漏不全（false statements or omissions in the declarations），即构成进一步重大违反伊拉克应承担的义务。[③] 第1441号决议英文文本第四段中提及申报中的“omission”会构成严重违反义务。根据《布莱克法律辞典》对“omission”的解释，该词有两类意思：一是“省略、遗漏、没有包括在内”，相当于第1441号决议中文文本中的“遗漏不全”；二是“不作为或被疏忽的行为”，意思就是《国家责任法草案》中指的“不作为”，含有“什么也没有做”的意思。[④]第1441号决议的目的与宗旨是“确保伊拉克不加条件或限制地立即完全遵守第687（1991）号决议和其他有关决议为其规定的义务”（将一切核武器可用材料交由国际原子能机构全权控制，予以保管和拆除；国际原子能机构对一切核项目进行视察，并予以销毁、移走或使其变成无害；监测和核查伊拉克遵守和执行承诺情况）。从目的与宗旨来看，“omission”字面上两层意思都应该涵盖，即“遗漏”和“不作为”，伊拉克的这两种

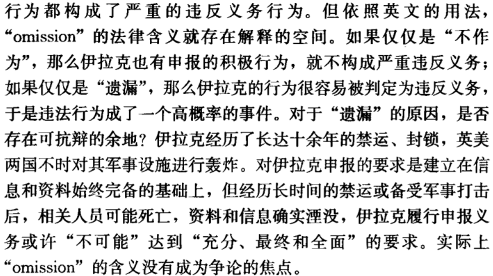
---

① IAEA, The Work Program of the International Atomic Energy Agency in Iraq Pursuant to Security Council Resolution 1284 (1999), 2008－7－29: http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaIraq/wp_res1284.shtml.

② IAEA, Letter Dated 1 April 2003 from the Director General of the IAEA addressed to the Secretary－General，第4段，2008－7－29 http://www.iaea.org/OurWork/SV/Invo/reports/s_2003_422.pdf。

③ 安理会第1441号决议英文文本和中文文本，参见联合国条约数据库网站：http://daccess－ods.un.org/access.nsf/Get? Open&DS＝S/RES/1441 (2002) &Lang＝E 和http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/02/s1441.htm。

④ 《布莱克法律辞典》对“omission”的解释：1. A failure to do something; esp., a neglect of duty; 2. The act of leaving something out; 3. The state of having been left out or not having been done; 4. Something that is left out, left undone, or otherwise neglect. Bryan A. Garner, editor in chief, Black's Dictionary of Law, the Eighth Edition, Thomson, 2004, p. 1121。



行为都构成了严重的违反义务行为。但依照英文的用法，“omission”的法律含义就存在解释的空间。如果仅仅是“不作为”，那么伊拉克也有申报的积极行为，就不构成严重违反义务；如果仅仅是“遗漏”，那么伊拉克的行为很容易被判定为违反义务，于是违法行为成了一个高概率的事件。对于“遗漏”的原因，是否存在可抗辩的余地？伊拉克经历了长达十余年的禁运、封锁，英美两国不时对其军事设施进行轰炸。对伊拉克申报的要求是建立在信息和资料始终完备的基础上，但经历长时间的禁运或备受军事打击后，相关人员可能死亡，资料和信息确实湮没，伊拉克履行申报义务或许“不可能”达到“充分、最终和全面”的要求。实际上“omission”的含义没有成为争论的焦点。

但是，在一般情况下，即使对履行行为义务提出主观无过错的抗辩，但非核武器国家同国际原子能机构签订的“保障协议”第十八条、第二十一条、第六十九条的规定也会削弱甚至抵消这种抗辩。第十八条强调国际原子能机构有权要求违约国家采取特定行动，且该项权力优先，同时置争端解决程序于不顾（争端解决程序中当事国可能会提出抗辩）。第二十条规定了实施“保障协议”过程中的磋商义务，这实际上给予了当事国重新申报或报告的机会。第六十九条规定“当事国应提供对任何报告的与保障目的有关的扩充和澄清”，这意味着如果申报或报告不能满足完整性和准确性要求，违约性处于持续状态，当事国有义务继续履行义务。总体看来，“保障协议”对当事国违约后的后续要求会削弱乃至抵消任何主观无过错的抗辩。

国际原子能机构针对伊朗、伊拉克、朝鲜这些国家实施保障措施的实践也可佐证。在核不扩散条约下，有两种同违反行为义务有关的不法行为模式。在第一种模式下，只要存在行为 A，则可确定 A 违反义务。国际原子能机构从未考虑造成有该行为 A 的其他原因。认定 A 为非法，除了该行为本身被规定为违反义务外，该行为还是为了达到作为法定要求的结果 B 的必要前提。这种违法模式主要体现在核查领域中，任何拒绝核查、不配合核查、隐瞒和隐

藏、破坏核查用的封印和摄像头等，都是不法行为，这些行为所违反的义务是为了实现确定被保障的核材料未发生转用的目的。就拒绝接受或配合核查而言，其违反性不是因为没有达到澄清的结果，而是因为这些行为本身就违反了法定义务。从伊拉克、朝鲜和伊朗在核查过程中所表现出来的违反义务的行为来看，国际原子能机构在认定违反义务行为时，从未将可能的抗辩理由作为一个因素考虑，也没有考虑行为背后是否存在疏忽或故意，它关注的是违反配合核查义务本身。

在第二种模式下，尽管有行为 X，且 X 符合法定义务，但行为 X 没有满足结果 Y，则行为 X 仍然被视为违反义务。这种不法行为模式主要体现在申报或报告领域中。签署了保障协议的国家有申报或报告的义务。根据 NPT 第二条第一款，申报或报告的义务应该包括“在该国领土之内、在其管辖之下或在其控制之下的任何地方进行的一切和平核活动中的一切原料或特殊裂变物质”，这在《附加议定书》下表现为通过核查确保不存在未申报的核材料和核活动，满足申报的准确性和完整性要求。在一般情况下，初始申报或报告都可能存在完整性和准确性方面的问题，只要当事国本着善意申报，国际原子能机构不会将其视为严重违反义务的行为，但前提条件是当事国继续提交补充信息或资料直至国际原子能机构确认其准确性和完整性要求，但只要没有达到这个结果要求，当事国仍然会被认为没有履行申报方面的义务。在这种情况下，申报或报告行为就算本身符合法定义务，国际原子能机构或安理会还是会特别强调某当事国没有满足申报准确性和完整性结果义务的要求。

2. 对于未能履行结果义务，不接受主观无过错的抗辩

履行“申报满足准确性和完整性标准”、“核材料未发生转用”、“维持非核武器国家身份”这些结果义务，乃是实现 NPT 目的与宗旨不可缺少的环节。NPT 实质上将核武器国家的数量固定下来，其他绝大多数缔约国只能是非核武器国家。违反结果义务就有可能使非核武器国家突破其身份限制，使 NPT 目的落空，因而无法接受无过错抗辩。在一个国家实际核计划层面上，发展核武器通常是

由深思熟虑的国家计划所支撑的，不可能在无主观过错（故意或过失）的情况下成功研制核武器。从这点来看，也无法接受无过错抗辩。

NPT 第十条可能会削弱这个论点。该条规定："每个缔约国如果断定与本条约主题有关的非常事件已危及其国家的最高利益，为行使其国家主权，应有权退出本条约。该国应在退出前三个月将此事通知所有其他缔约国和联合国安全理事会。这项通知应包括关于该国认为已危及其最高利益的非常事件的说明。"在该条规定下，非核武器国家可以诉诸危机国家最高利益的情势，退出条约，继而就不受条约义务约束。该条也暗示，在 NPT 目的与宗旨同一国最高利益相冲突的情况下，该国利益优先，可行使退出权。从程序上讲，只能是先退出条约，然后才可以不受条约义务约束。当然，程序上的约束并不严厉，如果一个非核武器国家打算不履行义务，可先声明退出即可。朝鲜在 1993 年就行使过退出权。① 不过，联合国安理会在一系列决议中没有理会朝鲜所诉诸的退出理由，而是要求朝鲜重返保障措施、收回退出宣告、继续履行条约义务，不能成为核武器国家。②

3. 无主观过错的抗辩被"结果义务"的要求抵消

履行行为义务服务于实现结果义务，若因未能履行行为义务或履行该义务不符合要求，从而导致未能履行结果义务，则行为义务必须继续履行。就此来看，履行结果义务中不接受无过错的抗辩会抵消履行行为义务中对抗辩的接受，最终就是不接受主观无过错的抗辩。国际原子能机构专注于 NPT 第三条第一款所规定的通过实施保障措施"以防止将核能从和平用途转用于核武器或其他核爆炸装置"这个目的，通过对两个结果的认定来实现该目的：一是是否

---

① 朝鲜民主主义人民共和国政府 1993 年 3 月 12 日的声明，参见"1993 年 4 月 6 日国际原子能机构总干事给秘书长的信"（A/48/133（S/25556））附件之七。

② 参见安理会下述决议的精神：第 825 号（1993）决议、第 1695（2006）号决议、第 1718（2006）号决议。

履行了申报准确性和完整性义务要求——不存在未申报的核材料和核活动；二是是否履行了不转用核原料的义务——申报的核材料未转用。用这种根据结果来认定违反义务的程序符合客观责任的检验方法，因此从责任基础角度来看，违反 NPT 和“保障协议”义务所承担的国家责任是客观责任。从安理会主导的实施 NPT 的过程来看，安理会在《联合国宪章》第七章权限下行使职权，要求违约国家履行义务（或承担国家责任），也抵消了任何抗辩。无疑，非核武器国家要承担客观责任。

第三节　不法行为的认定程序

谁有权决定一国的行为是否违反国际法义务？这对于确定一国对其不法行为承担责任是不可或缺的前提。若因一国的行为而产生争端，进而发生国家承担责任的情形，需要确定一国的行为构成对其所承担义务的违反，可能的途径包括：一是交由有管辖权的国际法庭作出裁决，如由国际法院对“科孚海峡案”作出的判决；二是交由双方同意的特别仲裁机构，如美国、伊朗之间为解决德黑兰使馆人质事件而产生的求偿问题而设立的“美－伊求偿仲裁法庭”，又如法国和新西兰之间的“彩虹勇士号案”由双方同意的三人仲裁庭作出裁决。

在 NPT 下，对于认定一缔约方行为是否违反条约义务的问题，条约本身有明确规定（第三条第一款）。实践中，有关核不扩散的争端在是国际原子能机构－联合国安理会框架中解决的，而不法行为的认定是国际原子能机构在实施保障措施过程中完成的。主要体现在两个层面：一是国际原子能机构根据保障协议的安排去核查义务履行情况，通常在理事会决议、总干事报告中对一国没有履行义务或履行义务不符合要求作出认定，主要表现在履行申报、配合核查方面遵守义务的情况。二是国际原子能机构还要确定缔约方

没有“将核能从和平用途转用于核武器或其他核爆炸装置”，这是履行结果义务。国际原子能机构按照惯例在每年一度的“保障结论”中就相关国家是否发生“转用”的情况作出结论。下面分述这两种情况。

一、国际原子能机构对违反“行为义务”的认定

根据《国际原子能机构规约》第十二条第A款第6项、第十二条第C款规定，根据国际原子能机构《理事会议事规则及程序》第十一条、第十五条规定，就履行保障协议义务所引起的问题，总干事和理事会具有重要的职能。尤其是根据《理事会议事规则及程序》第十五条的规定，总干事主导了国际原子能机构理事会的议事日程。根据这样的法律规定，国际原子能机构的实践主要体现在总干事就某缔约方违反保障协议义务的行为向理事会提出报告，理事会就该问题作出决议。根据“违反义务之类型”一目所归纳的类型，在实践中所表现的违反行为义务行为可简化为下列三类：

一是违反申报或报告义务，表现为没有履行申报或报告义务，或是申报不正确、不全面。

二是违反配合核查的义务，表现为拒绝核查人员的接触(access)，或对核查人员有所隐瞒。

三是违反接受核查的义务，表现为破坏、阻挠核查人员的现场核查，如拆除封印、遮蔽摄像头等。

本章附表1、2、3中列出了国家原子能机构认定属于违反行为义务的违约行为。以2003年6月6日总干事提交给理事会的题为《在伊朗伊斯兰共和国执行与〈不扩散核武器条约〉有关的保障协定总干事报告》(GOV/2003/40)为例，根据核查人员赴伊朗的核查情况，总干事在报告中认定伊朗存在若干不履行义务的情况，主要表现为：未申报1991年进口天然铀和随后转移作进一步加工的情况；未申报涉及随后加工和使用进口天然铀的活动，包括酌情申报核材料的生产和损失以及由此而产生的废物的生产和转移情况；未申报接收、贮存和加工这些材料包括废物所用的设施；未及时提

供有关鉬碘氙设施和德黑兰研究堆的最新设计资料；未及时提供有关 Esfahan 和 Anarak 废物贮存的资料。这次总干事报告是认定伊朗存在违反义务的一个起点。2003 年 11 月 14 日的总干事报告还增加了伊朗有违背报告义务、提供资料义务、配合核查义务这些不法行为。

朝鲜和利比亚的情况也同样如此。总干事在早期向理事会提交的报告中认定朝鲜存在未履行保障协议义务的行为。[①] 在 2004 年 2 月 20 日总干事向理事会提交的报告中列举了若干利比亚违反保障协议义务的行为。[②]

总之，有关违反保障协议义务的行为，无论是有关申报或报告义务，还是关于核查方面的事宜，或者是微小或重大违约行为，都是总干事在向理事会提交的报告中作出认定的。

二、国际原子能机构对违反“结果义务”的认定

保障措施的功能就是防止将核能从和平用途转用于核武器或其他核爆炸装置，而实施保障措施的产物就是保障结论，它必须对一国是否存在“转用”行为作出认定。在本研究的国际法框架中，不转用是一项结果义务。国际原子能机构对 NPT 的非核武器国家但有实质核计划的缔约方是否履行“不转用”这种结果义务，主要是通过认定“所有核原料用于和平性活动”这种结果来完成的。

国际原子能机构理事会通过报告形式提出保障协议实施结论。在任何情况下，国际原子能机构秘书处作出保障结论，并在其年度“实施保障措施报告”（Safeguards Implementation Report）中报告该结论，关键部分会予以公开发表。[③]秘书处为每个签订保证协议的国家作出保障结论，并根据国家各自承担的保障义务类别分成不

---

① 参见 1993 年 4 月 4 日国际原子能机构给秘书长的信（A/48/133，S/25556）。

② IAEA, Implementation of the NPT Safeguards Agreement of the Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya (GOV/2004/12), 2008-8-21: http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2004/gov2004-21.pdf.

③ IAEA, IAEA Safeguards: Staying Ahead of the Game, pp. 16-18.

同的国家范畴向理事会报告。保障结论所确认的内容和范围，取决于一国所实施的保障协议类型和该国是否签订了《附加议定书》。非核武器国家是签订了《全面保障协议》和《附加议定书》这两个协议的国家，国际原子能机构只对这类国家有权使用全面的核查手段。

对于每个签订了《全面保障协议》、《附加议定书》的国家而言，秘书处要得出这样一个结论："所有核原料用于和平性活动（all nuclear material remained in peaceful activities）。"为了得出这样一个结论，秘书处必须首先得出两个相互关联的结论：一是没有迹象表明在和平性活动中将申报的核原料转用他途（diversion of declared nuclear material），包括没有滥用（misuse）申报的设施或其他场所去生产未申报的核原料；二是就总体而言，没有迹象表明该国有未申报的核原料和核活动。①

（一）申报的核材料不存在转用问题

要得出第一个结论，秘书处需对现场的保障核实活动得出的量化结论进行评估，尤其是核设施的设计、核原料的库存、库存流向、核设施的运转是否与该国所申报的一致，确定是否存在转用申报的核原料或滥用核设施的迹象。如果没有，秘书处可为该国作出结论，说明该国在该年度内"所申报的核原料用于和平性活动"。

① 这里只讨论非核武器国家签订《全面保障协议》的情形。至于其他范畴国家的保障结论，情况分别为：（1）根据"特别项目安全保障协议"规定，国际原子能机构实施保障协议是为了确定接受保障的核原料、设施及其他特别项目不被用于任何进一步的军事目的。1975年以来，这类协议明确规定了有关生产其他核爆炸装置的情形。对于这类特别项目保障协议，秘书处设法作出这样的结论：在某年度内，适用保障协议的核原料、设施及其他项目用于和平性活动。（2）对于签订"自愿保障协议"的国家，国际原子能机构设法作出这样的结论：在某年度内，选择适用保障协议设施中的核原料未被撤出（除非协议另有规定），且用于和平性活动。对于没有签订任何生效保障协议的国家，秘书处就不能得出任何保障结论。参见：IAEA Department of Safeguards，IAEA Safeguards：Staying Ahead of the Game，2008－7－4：www.iaea.org/Publications/Booklets/Safeguards3/safeguards0707.pdf。

（二）不存在未申报的核原料和核活动

为了得出第二个结论——“总体而言，没有迹象表明该国有未申报的核原料和核活动”，秘书处要评估《全面保障协议》下对核原料所进行核查活动的结果，评估《附加议定书》下规定的范围更广、更有定性特点的评价及核查活动结果。要得出第二个结论，需要满足下列条件：[①]

第一，当事国必须遵守《全面保障协议》和《附加议定书》下的条款。

第二，国际原子能机构需要对该国作出一个全面的评估，其基础就是有关该国核设施及核活动的信息，必要时补充接触（complementary access）该国核计划场所的实施情况、国际原子能机构提出的任何问题或其所确定的任何不一致之处。[②]

当所有这些必要评估工作完成之后，秘书处发现没有核扩散问题的迹象，它就能得出这样的结论：“总体而言，没有迹象表明该国有未申报的核原料和核活动。”

（三）保障结论是履行结果义务的结论

有了上述两个结论（没有转用核原料的迹象、不存在未申报的核原料和核活动的迹象），就可以为该国在该年度内得出一个广泛性的结论：“所有核原料用于和平性活动。”如果一个非核武器国家签订了《全面保障协议》和《附加议定书》，国际原子能机构又得出了这样的保障结论，那么该国就算遵守了核不扩散条约规定，履行了义务。为了维持这个结论，国际原子能机构要年复一年地重复

① IAEA Department of Safeguards, IAEA Safeguards: Staying Ahead of the Game, 2008-7-4: www.iaea.org/Publications/Booklets/Safeguards3/safeguards0707.pdf.

② 对一个国家作出全面的评估，要包括如下定论：该国申报的现有核计划和规划的核计划具有内在的一致性；该国核活动和核原料的种类同其申报给国际原子能机构的内容一致；核原料的总体生产情况、进口和库存同该国所申报的核计划所体现的用途一致；进口的特别设备和非核原料、关闭或退役设施的封存状态（以及设施之外的场所）、核循环的研发、有关核生产活动，所有这些都必须同该国所申报的内容一致。

这个过程，全面考虑此后年份里出现的新信息。要得出结论说没有迹象表明存在未申报的核原料和核计划，这需要按照《附加议定书》规定提供信息、允许核查员接触相关场所、采用一些技术手段。这样一来，只有签订了《全面保障协议》和《附加协议》的国家，才能对其得出“所有核原料用于和平性活动”这个结论。对于仅仅签订了《全面保障协议》而没有签订《附加议定书》的国家，或者在该年度内第二个结论尚未得出，那么秘书处只能基于第一个类型的结论，得出关于“申报的核原料用于和平性活动”的结论。

表 3-1 是有关伊朗、朝鲜、伊拉克的保障结论：[①]

表 3-1 伊朗、朝鲜、伊拉克的保障结论

得出保障结论的年度	伊朗	朝鲜	伊拉克
	签署《全面保障协议》和《附加议定书》，后者未生效。	签署了《全面保障协议》。	签署了《全面保障协议》。
2000 年		不能得出初始申报的正确性和完整性，因此不能得出该国核材料未发生转用的结论。	2001 年 1 月的时候，机构能够对置于保障措施之下、位于 Uwaitha 储存设备中的核材料库存进行实物核实。核查员能对有问题的核材料进行核查。

① 从 2000 年至 2009 年各个年度的保障结论，来源于国际原子能机构网站，2011-4-7：http://www.iaea.org/Publications/Reports/index.html。

续表3-1

	伊朗	朝鲜	伊拉克
得出保障结论的年度	签署《全面保障协议》和《附加议定书》，后者未生效。	签署了《全面保障协议》。	签署了《全面保障协议》。
2001年		机构仍然不能核实朝鲜初始申报的正确性和完整性，因此不能得出结论说朝鲜申报了所有应当接受保障措施的核材料。	2001年度内，机构对伊拉克受保障的核材料库存进行了实物核查，对有问题的核材料的存在进行了核实。
2002年		在2002年末，机构无法得出朝鲜没有转用核材料这样的结论。	继续视察后，尽管视察尚在进行，但没有发现从事被禁止的核活动的证据。
2003年	尚未完成工作，无法得出结论。	2003年不能得出有关该国核材料的保障结论。	没有发现安理会决议下规定的重启核计划的证据。在伊拉克的保障协议下，经机构核实，铀的数量不构成一个核扩散问题。
2004年	正在对伊朗申报的正确性和完整性进行核实。	自2002年12月，机构不能在朝鲜履行任何核查活动，因此不能对其核材料和核活动作出结论。	自2003年3月17日后，机构没有执行安理会的委派，第1546号决议重申机构要返回伊拉克执行核查任务的意愿。

续表3－1

	伊朗	朝鲜	伊拉克
得出保障结论的年度	签署《全面保障协议》和《附加议定书》，后者未生效。	签署了《全面保障协议》。	签署了《全面保障协议》。
2005年	在2005年，机构仍然不能得出伊朗不存在未申报的核原料和核活动的结论。	自2002年12月，机构不能在朝鲜履行任何核查活动，因此不能对其核材料和核活动得出结论。	机构没有发现（伊拉克）将和平性活动中的核材料转用他途的迹象。在此基础上，机构的结论是：（伊拉克）申报的核材料用于和平性活动。
2006年	申报的核材料用于和平性活动。	不能得出任何保障结论。	申报的核材料用于和平活动。
2007年	1. 申报的核材料用于和平性活动。 2. 关于伊朗存在未申报的核材料及核活动与否，机构不能提供可信的保证，也不能得出结论。	不能得出任何保障结论（2007年11月朝鲜对其Yongbyon的核设施去功能化）。	申报的核材料用于和平性活动。

续表3—1

	伊朗	朝鲜	伊拉克
得出保障结论的年度	签署《全面保障协议》和《附加议定书》，后者未生效。	签署了《全面保障协议》。	签署了《全面保障协议》。
2008年	1. 申报的核材料用于和平性活动。 2. 对伊朗申报内容的准确性和完备性仍在核查中。 3. 除非伊朗采取透明措施和实施安理会决议，否则对伊朗是否存在未申报的核材料与核活动，机构不能保证。	不能得出任何保障结论。	同上
2009年	1. 申报的核材料用于和平性活动。 2. 对伊朗申报内容的准确性和完备性仍在核查中。	不能得出任何保障结论。	同上

三、保障结论的类型及其法律意义

从上面保障结论来看，结论可以简化为若干这样的类型：不能得出结论、不能得出不存在未申报的核材料的结论、申报的核材料用于和平性活动、所有核材料用于和平性活动。这些类型的结论其实都是和履行“结果义务”——不将核材料转用于军事用途有关，也是是否履行了该义务的要求的认定，但每一类型的保障结论又与

“行为义务”的履行状况相关联（见表 3－2）。

表 3－2 保障结论类型

保障结论类型	问题实质	与履行行为义务的关系	与履行结果义务的关系
不能得出结论。	存在申报的正确性和完整性方面的问题，或存在核查配合方面的问题。	未能履行行为义务的要求。	未能履行结果义务。
不能得出不存在未申报的核材料的结论。	存在申报的正确性和完整性方面的问题，或存在核查配合方面的问题。	未能履行行为义务的要求。	未能履行结果义务。
申报的核材料用于和平性活动。	核查配合没有问题，但申报限于签署《全面保障协议》但没有签署《附加议定书》的国家。	履行了行为义务（限于已经申报的内容而言）。	部分地履行了结果义务（限于已经申报的内容而言）。
所有核材料用于和平性活动。	签署了《全面保障协议》和《附加议定书》，且核查无碍。	履行了行为义务。	履行了结果义务。

由此可知，国际原子能机构必须得出“所有核材料用于和平性活动”这个结论之后，NPT 第二条维持非核武器国家身份的目的才能达到。因此，国际原子能机构的保障结论必须在两个方面得出肯定的结论：一是已申报的核材料不转用于非和平性活动，二是不存在未申报的核材料和核活动。在此基础上国际原子能机构可以得出“所有核材料用于和平性活动”的结论。如果国际原子能机构对接受保障措施的国家没有得出这个结论，除了核查工作尚未完成的情况外，则该国没有达到完全履行 NPT 第二条中设立的结果义务、第三条第一款规定的防止“将核能从和平用途转用于核武器或

其他核爆炸装置”的结果义务。韩国的保障及核查是比较典型的例子。韩国签署了《全面保障协议》和《附加议定书》。2004 年韩国向国际原子能机构披露其存在未申报的核活动，在提交了申报材料之后，国际原子能机构对韩国申报的正确性和完整性进行核查。在核查过程中，韩国进行了充分的配合，提供了国际原子能机构所要求提供的资料和信息，而国际原子能机构也接触了相关人员和场所。从 2004 年到 2007 年，国际原子能机构对韩国得出的保障结论是一个渐进的确定过程，其具体的过程如下：[①]

2004 年：根据韩国提供的信息及国际原子能机构的核查活动来看，目前没有迹象表明韩国仍在继续其未申报的核实验活动。机构仍然核实韩国申报的正确性和完整性。

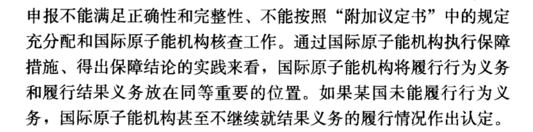
2005 年：机构没有发现申报的核材料出现转用迹象。关于存在未申报核材料及核活动与否，其评估工作还在进行。根据这些情况看，韩国申报的核材料用于和平性活动。

2006 年：机构没有发现申报的核材料出现转用迹象。关于存在未申报核材料及核活动与否，其评估工作还在进行。根据这些情况看，韩国申报的核材料用于和平性活动。

2007 年：机构没有发现韩国存在其申报材料转用的迹象，也没有未申报核材料和核活动的迹象，因此能够断定，韩国所有核材料用于和平性活动。

经过 3 年多的核查，国际原子能机构在 2007 年度的保障结论中给韩国作出了符合 NPT 及保障协议要求的认定。而到 2010 年年底为止，国际原子能机构得出有关伊朗履行义务最为积极的结论是“申报的核材料用于和平性活动”这一结论，而最为重要的“不存在未申报的核材料和核活动”一项，是目前伊朗核问题最大的焦点。至于朝鲜核问题，国际原子能机构尚不能得出“申报的核材料用于和平活动”。这其中的关键在于前述两种违背义务的行为——

① 参见从 2000 年至 2007 年各个年度的保障结论中关于韩国的论述，来源于国际原子能机构网站，2008—9—4：http://www.iaea.org/Publications/Reports/index.html。


申报不能满足正确性和完整性、不能按照“附加议定书”中的规定充分配和国际原子能机构核查工作。通过国际原子能机构执行保障措施、得出保障结论的实践来看，国际原子能机构将履行行为义务和履行结果义务放在同等重要的位置。如果某国未能履行行为义务，国际原子能机构甚至不继续就结果义务的履行情况作出认定。

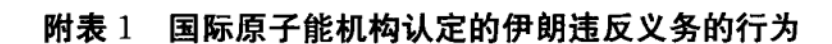
本章小结

第一，不法行为的类型。伊拉克、朝鲜、伊朗和利比亚核问题所揭示的情况表明，违反核不扩散条约义务表现为两大类。第一类是违反行为义务，如违反有关申报或报告义务；违反配合国际原子能机构核查方面的义务；在申报的场所进行再处理或浓缩试验；在未申报的场所从事再处理或浓缩活动，实质上造成其核活动没有申报；将申报的核原料挪作他用；秘密实施核武器计划；制造、拥有核武器或其他核爆炸装置。其中，最典型的违法形态是违反申报或报告义务和违反配合及接受现场核查的义务。第二类是违反结果义务，如申报或报告没有满足完整性和准确性标准；不能通过申报和核查方式确定不存在未申报的核材料和核活动；实施核武器计划跨越非核武器国家身份。

第二，对非核武器国家的不法行为，不接受主观方面的抗辩，承担客观责任。国际原子能机构围绕 NPT 第二条第一款所规定的“防止将核能从和平用途转用于核武器或其他核爆炸装置”这个目的来实施保障措施。这个过程是通过结果认定实现的。缔约国的核活动是否属于和平性质的结论就是建立在此基础上的，相关的不法行为认定都是根据结果来确定的。实践中，对当事国的违约行为，国际原子能机构和联合国安理会不接受任何主观无过错的抗辩，实践中也没有国家提出过类似的理由。因此从责任基础角度来看，违反 NPT 和保障协议义务所承担的国家责任是客观责任。

第三，不法行为的认定机构。不法行为的认定是国际原子能机构在实施保障措施过程中完成的。一是在履行保障协议过程中对申报或报告、配合核查方面遵守义务的情况作出认定；二是确定缔约方没有将受保障的材料和设备转用于核武器或其他核爆炸装置。国际原子能机构按照惯例是在每年一度的“保障结论”中就相关国家核活动是否是和平性质得出总体性的结论。

履行核不扩散条约最有特色的地方在于，违反了行为义务，国际原子能机构拒绝作出是否遵守结果义务的认定，至于核计划是否真是为了开发核武器、核计划是否成功，这并不妨碍国际原子能机构得出违反行为义务的认定。例如，国际原子能机构多次认定，伊拉克没有成功地实施其核计划，但鉴于伊拉克长期以来违反了保障协议下的义务（报告义务和接受核查的义务），国际原子能机构还是认定伊拉克违反了行为义务。只要缔约国没有被认为履行 NPT 条约第三条第一款、保障协议下的“所有核材料用于和平性活动”义务，那么缔约方就违背了结果义务。



附表 1 国际原子能机构认定的伊朗违反义务的行为

IAEA 总干事报告或理事会决议	认定的伊朗行为违背义务
2003 年 6 月 6 日总干事报告（GOV/2003/40）	1. 未申报 1991 年进口天然铀和随后移作进一步加工情况。 2. 未申报涉及加工和使用进口天然铀的活动，包括酌情申报核材料的生产和损失以及由此产生的废物生产和转移的情况。 3. 未申报接收、贮存和加工这些核材料包括废物所用的设施。 4. 未及时提供有关钼碘氙设施和德黑兰研究堆的最新设计资料。 5. 未及时提供有关 Esfahan 和 Anarak 废物贮存的资料。
2003 年 9 月 12 日理事会决议（GOV/2003/69）	自伊朗有未申报的核材料及核活动以来的一年多时间里，未能保证所有核材料均已申报、提交原子能机构实施保障，未能保证伊朗不存在未申报的核活动。
GOV/2003/75	1. 未履行如下事项的报告义务：1999 年和 2002 年利用进口的天然六氟化铀进行了离心机试验，并随后生产了浓缩铀和贫化铀；1994 年进口了天然金属铀，并随后将其转用于激光浓缩试验，包括生产浓缩铀，作业期间发生的核材料丢失，废物的生产和转移；利用进口贫化铀生产各类核材料，有关废物的生产和转移；生产二氧化铀靶件并进行辐照，处理辐照后的靶件（包括钚分离），贮存未处理的辐照后靶件，废物生产和转移。2. 未履行提供如下资料的义务：卡拉耶电器公司的离心机试验设施；德黑兰核研究中心和拉什卡阿巴德的激光试验室，以及加工和贮存所生产废物的场所，包括卡拉杰的废物贮存设施；在伊斯法罕核技术中心和德黑兰核研究中心用于生产二氧化铀、三氧化铀、四氟化铀、六氟化铀的碳酸酰铵的设施；德黑兰研究堆与铀靶件辐照有关的部分，进行钚分离的热室设施，以及德黑兰研究中心的废物处理设施。3. 未履行配合国际原子能机构核查的义务，多次通过隐瞒方式不提供旨在促进保障实施的合作。

续附表1

IAEA 总干事报告或理事会决议	认定的伊朗行为违背义务
2003 年 11 月 26 日理事会决议（GOV/2003/81）	1. 相当长的时间里伊朗没有履行协定规定的“报告核材料及其加工和使用以及申报曾经加工和贮存过这种材料的设施的义务”。2. “伊朗在没有原子能机构保障的情况下，在未申报的设施中浓缩了铀和分离了钚”。
2004 年 2 月 26 日总干事报告（GOV/2004/11）	一些核查情况同申报不符，尤其是一些特别敏感的设施。离心机的研制，试验是否用到保障的核材料；高浓度铀污染可能涉及敏感的核材料。这些不符点使 IAEA 怀疑伊朗有高浓度的铀没有申报。
2004 年 3 月 14 日理事会决议（GOV/2004/21）	1. 过去的申报有遗漏。2. 没有澄清其浓缩技术的发展状况。
2004 年 6 月 4 日总干事报告（GOV/2004/34）	伊朗根据《附加议定书》提交了初始申报，但不充分，没有澄清：1. 若干现场发现的低浓度和高浓度铀污染与申报不一致。2. 离心机的开发状况。
2004 年 6 月 18 日理事会决议（GOV/2004/49）	伊朗在核查方面进行了合作，能够进入所要求的全部场所，但自从伊朗核问题出现之后的两年多时间里，关于浓缩计划的范围和性质有两个问题悬而未决：1. 伊朗所有高浓度铀污染的来源。2. 根据 P-2型先进离心机设计所进行工作的范围和性质。
2004 年 11 月 3 日总干事报告（GOV/2004/60）	没有澄清两个问题：1. 高、低浓度铀污染来源问题。2. 进口、制造和使用 P-1 和 P-2 离心机的规模。
2004 年 9 月 18 日理事会决议（GOV/2004/79）	伊朗没有停止浓缩铀及相关活动，向铀转化设施投入 37 吨黄饼，违反了 IAEA 提出建立信任措施的要求。

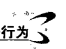


续附表1

IAEA总干事报告或理事会决议	认定的伊朗行为违背义务
2004年11月16日总干事报告(GOV/2004/83)	就下列资料而言，未履行义务：1. 报告进口天然铀及其随后的去向；存量变化、废物贮存及转移；用所进口的核材料进行离心机试验；浓缩活动生产的核材料、存量变化、废物形成及转移；钚的分离、废物形成、转移及贮存。2. 申报浓缩设施、激光浓缩设施的设计资料。3. 提供若干设施、中试工厂、浓缩设施、贮存设施等设计资料或设计更新资料。此外，尚存在大量的隐瞒行为。 对于以前污染源的问题，IAEA倾向于支持伊朗关于污染源来源于国外的说法，尚需进一步调查。至于离心机的开发规模问题，需要进一步同原始供应商沟通。 根据伊朗所申报的材料，IAEA尚不能得出“伊朗不存在未申报的核材料或核活动的结论”。
2004年11月29日理事会决议(GOV/2004/90)	对伊朗已经申报的核材料进行了衡算，这些核材料没有被转用于禁止活动，但不能得出伊朗不存在未申报的核材料和核活动的结论。
2005年8月11日理事会决议(GOV/2005/64)	伊朗恢复铀转化活动，拆除设施工艺线及部分核材料上的封印。
2005年9月6日总干事报告(GOV/2005/67)	伊朗未提供关于P－2离心机的任何补充资料或文件。
2005年9月24日理事会决议(GOV/2005/77)	1. 伊朗多次不遵守和违反NPT条约下的有关“保障协议”下的义务，构成违反IAEA《规约》下第十二条C款范畴内确定的违约行为。2. 自2002年9月以来IAEA在核查过程中所发现的问题以及信任问题，已经发生了属于联合国安全理事会职权范围的问题。

续附表1

IAEA总干事报告或理事会决议	认定的伊朗行为违背义务
2006年2月4日理事会决议（GOV/2006/14）	IAEA不能澄清与伊朗核计划有关的一些重要问题，也不能得出伊朗“不存在未申报的核材料或核活动”这一结论。 （此次决议要求伊朗履行的义务成为安理会决议采取行动的基础）
2006年2月27总干事报告（GOV/2006/15）（同时向理事会及安理会报告）	1. 在伊朗实施其核计划的过程中，伊朗未按照“保障协议”规定向IAEA申报其在核燃料循环活动和试验，特别是铀浓缩、铀转化和钚研究领域等方面的情况。2. 长时间隐瞒，并多次违反“保障协议”的义务。3. 仍然未能提供要求的资料和信息，澄清长期以来的两个疑点（高浓度铀污染、离心机开发）。 伊朗撤除了IAEA在核设施上加装的封印。 对伊朗申报的核材料进行衡算，IAEA没有察看到核材料的转用，但不能得出伊朗“不存在未申报的核材料或核活动”这一结论。 （注：伊朗于2006年2月6日通知IAEA，其撤回以前接受《附加议定书》约束的单方面承诺，IAEA的核查仅限于“保障协议”的安排）
2006年4月28日总干事报告（GOV/2006/27）（同时向理事会及安理会报告）	通过对伊朗申报的所有核材料进行衡算，除少量之外，IAEA在伊朗未发现任何其他未申报的核材料。IAEA对伊朗离心机计划的了解尚属空白，无法就伊朗“不存在未申报的核材料和核活动”这个结论上取得进展。
2006年6月8日总干事报告（GOV/2006/38）	伊朗没有向IAEA提供任何有关离心机的新资料。 拒绝IAEA对伊朗浓缩中试工厂进行远程监控。



续附表1

IAEA 总干事报告或理事会决议	认定的伊朗行为违背义务
2006 年 8 月 31 日总干事报告（GOV/2006/53）（同时向理事会及安理会报告）（背景：2006 年 7 月 31 日安理会通过了第 1696 号决议）	拒绝让 IAEA 接触燃料浓缩中试厂的某些运行记录；没有解决长期悬而未决的核查问题或提供必要的透明度以消除不确定因素；没有中止浓缩相关活动；没有按照《附加议定书》规定采取行动。
2006 年 11 月 14 日总干事报告（GOV/2006/64）	IAEA 核查结果：申报存量与实物存量一致，但伊朗没有准许 IAEA 充分接触燃料循环中试厂的运行记录；无法核实伊朗不存在未申报的核材料和核活动。
2007 年 2 月 10 日总干事报告（GOV/2007/7）（同时向理事会及安理会报告）（背景：2006 年 12 月 23 日安理会通过了第 1737 号决议）	该决议为执行联合国安理会第 1737 号决议对伊朗实行制裁的内容，确定 IAEA 在安理会决议下的义务与职权。
2007 年 2 月 22 日总干事报告（GOV/2007/8）	IAEA 无法核实伊朗不存在未申报的核材料和核活动；伊朗没有暂停其浓缩相关活动。
2007 年 5 月 23 日总干事报告（GOV/2007/22）（同时向理事会及安理会报告）（背景：2007 年 3 月 24 日安理会通过 1747 号报告）	伊朗没有中止浓缩活动；IAEA 没有收到伊朗应当提交的有关离心机的资料；伊朗没有对 IAEA 长期关注的问题做出回应；伊朗停止执行保障措施中关于资料提供的安排，不允许 IAEA 核实研究堆设计资料。

续附表1

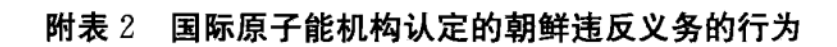
IAEA 总干事报告或理事会决议	认定的伊朗行为违背义务
2007 年 8 月 30 日总干事报告（GOV/2007/48）（同时向理事会及安理会报告）	经核实，伊朗申报的核材料未转用。 但是，IAEA 仍然无法核实伊朗核计划的范围和性质有关的问题；自 2006 年年初以来一直没有收到以前伊朗一直提供的此类资料，包括根据《附加议定书》提供的资料，以及离心机有关的资料。 伊朗未执行安理会决议关于中止铀浓缩活动的指令。
2007 年 11 月 15 日总干事报告（GOV/2007/58）	自 2006 年年初以来一直没有收到伊朗以前一直根据《附加议定书》并作为透明措施提供的那种资料。 伊朗并未中止其浓缩相关活动。
2008 年 2 月 22 日总干事报告（GOV/2008/4）	铀污染问题，伊朗的答复与 IAEA 的调查结果一致，遗留问题获得解决； 伊朗提供了根据《附加议定书》提供的资料； 但是，伊朗仍然没有停止浓缩活动，开始开发新的离心机。
2008 年 5 月 26 日总干事报告（GOV/2008/15）（同时向理事会及安理会报告）（背景：安理会于 2008 年 3 月 3 日通过第 1803 号决议）	伊朗未中止浓缩活动（有 3000 多台离心机运转）；安装新离心机。
2008 年 11 月 19 日总干事报告（GOV/2008/59）	伊朗没有执行“辅助安排”（Subsidiary Arrangements）总则第 3.1 条，提供规定的设计信息；没有执行《附加议定书》；没有执行安理会关于中止浓缩铀相关的活动；没有提供合作让 IAEA 核查 IR－40 核研究堆。

续附表1

IAEA总干事报告或理事会决议	认定的伊朗行为违背义务
2009年6月8日总干事报告（GOV/2009/35）	1. 伊朗一直没有提供设计资料，伊朗是唯一拥有生效全面保障协定但未执行关于及早提供设计资料的经修订的第3.1条规定的重要核活动国家。 2. 拒绝允许原子能机构在IR－40开展设计资料核实工作。 3. 没有按照安全理事会的要求中止其浓缩相关活动或重水相关项目的工作。
2009年8月28日总干事报告（GOV/2009/55）	1. 伊朗没有执行经修订的“辅助安排”总则关于及早提供设计资料的第3.1条。 2. 伊朗没有按照安全理事会的要求暂停其浓缩相关活动或重水相关项目的工作。
2009年11月16日总干事报告（GOV/2009/74）（背景是伊朗与该年9月21日向国际原子能机构申报了新建的“福尔道”铀浓缩厂）	1. 福尔道场址建造新设施的决定是在2007年下半年做出的，伊朗直到2009年9月才向原子能机构通报新设施的情况。这也是与其保障协定“辅助安排”中规定的义务相抵触的。 2. 2007年12月，原子能机构要求伊朗提供将在达克霍温建造的核电厂的初步设计资料。2010年9月才提交达克霍温设施的设计资料是与其保障协定“辅助安排”所规定的义务相抵触的（IAEA要求伊朗澄清产生这个时间差的原因）。 3. 伊朗尚未恢复执行关于及时提供设计资料的经修订的“辅助安排”总则第3.1条，而且仍是唯一有生效全面保障协定但未执行经修订的第3.1条规定的拥有重要核活动的国家。 4. 伊朗没有按照安全理事会的要求中止其浓缩相关活动或重水相关项目的工作。

续附表1

IAEA 总干事报告或理事会决议	认定的伊朗行为违背义务
2010 年 2 月 18 日总干事报告（GOV/2010/10）	1. 对于达克霍温设施和燃料浓缩中试厂，伊朗均未按照经修订的第 3.1 条的要求将建造或授权建造这些设施的决定及时通知原子能机构，并且只提供了有限的设计资料。伊朗在这方面的行为不符合其“保障协定辅助安排”中规定的义务，并引起了对其申报完整性的关注。 2. 与理事会和安全理事会的相关决议背道而驰的是，伊朗继续运行纳坦兹燃料浓缩中试厂和燃料浓缩厂，并在福尔道建造一个新的浓缩厂。
2010 年 5 月 31 日总干事报告（GOV/2010/28）	违背理事会和安全理事会相关决议，伊朗一直没有中止其浓缩相关活动。
2010 年 9 月 6 日总干事给 IAEA 理事会和联合国安理会的报告（GOV/2010/46）（背景是安理会于 2010 年 6 月 9 日通过第 1929 号决议）	1. 伊朗一直没有提供必要的合作，允许原子能机构确认伊朗的所有核材料正在用于和平性活动。 2. 对于达克霍温设施和福尔道燃料浓缩厂，伊朗均未按照经修订的第 3.1 条的要求将建造或授权建造这些设施的决定及时通知原子能机构，并且只提供了有关这些设施的有限的设计资料。伊朗也没有提供关于 IR−40 反应堆的最新设计资料。 3. 伊朗一再反对指派有经验的视察员妨碍了视察进程，并减损了原子能机构在伊朗执行保障的能力。伊朗一直没有中止其浓缩相关活动。
2010 年 11 月 23 日总干事报告（GOV/2010/62）	1. 伊朗目前没有执行理事会和安全理事会相关决议所载的要求，包括没有执行《附加议定书》。 2. 伊朗还宣布，它已选定了新浓缩设施的地点并将于 2011 年 3 月左右开始建造其中的一座设施，但尚未根据伊朗的“保障协定”和“辅助安排”向原子能机构提供必要的设计资料和接触。



附表 2 国际原子能机构认定的朝鲜违反义务的行为

IAEA 相关报告或决议	认定朝鲜违背义务之行为
1993 年 2 月 25 日理事会决议(GOV/2636)	朝鲜的申报同 IAEA 的视察和样品分析得出的结论有重大的不一致。
1993 年 3 月 18 日理事会决议(GOV/2639)(背景：朝鲜 1993 年 3 月 12 日宣布退出 NPT)	朝鲜未提供补充情报和准许 IAEA 视察人员进入两个场所。
1993 年 4 月 1 日理事会决议(GOV/2645)	IAEA 不能核实朝鲜受保障的核材料未转用于核武器或其他爆炸装置。
1993 年 4 月 6 日总干事向安理会及 IAEA 成员的报告(A/48/133，S/25556)	1. 申报和交出来的钚实物的特征与后处理实验中处理的燃料和辐照历史不一致；交出来核查的钚产物和废料的特征，与申报中所说的进行后处理的燃料辐照历史互相不一致，与全部得自一个系列实验的说法也不一致。 2. 不能排除朝鲜还有更多的钚的可能性。
1994 年美朝框架协议后朝鲜核问题的发展情况	1994 年 10 月 21 日美朝签订《框架协议》。自 1994 年 11 月起，朝鲜允许 IAEA 进行正常工作，特别是对未冻结核设施进行视察，但不允许视察核燃料的后处理厂，不允许 IAEA 对燃料棒进行放射性取样测量。1997 年里，IAEA 与朝鲜举行了多次会谈，试图弄清朝鲜的核发展史，但未取得进展。
2001 年 9 月 21 日 IAEA 大会决议（GC（45）/RES/16）	1. 过去若干年中朝鲜核问题没有任何进展。 2. IAEA 仍然不能核实朝鲜初始申报的完备性和正确性。3. 不能得出朝鲜不存在核材料转用的结论。
2002 年 8 月 16 日总干事报告（GC（46）/16）	IAEA 仍然不能核实朝鲜初始申报的正确性与完备性，朝鲜不同意核查活动。
2002 年 9 月 20 日 IAEA 大会决议（GC（46）/RES/14）	不能核实朝鲜申报的完备性和正确性，不能得出朝鲜核材料未被转用的结论。

续附表2

IAEA相关报告或决议	认定朝鲜违背义务之行为
2003年1月6日IAEA理事会决议（GOV/2003/3）	1. 朝鲜单方移走核材料和核设施上的监控设备，或使其无法工作。2. 驱逐IAEA的核查人员。3. 朝鲜的行为构成严重的核不扩散事件。
2003年1月22日IAEA总干事报告（GOV/2003/4）（背景：朝鲜于2003年1月10日宣布，此前暂时保留退出《不扩散核武器条约》的有关承诺，退出声明现在立即生效）	IAEA认为，根据《维也纳条约法公约》第68条，只存在退出条约的通知和对通知进行撤销两种规定，不存在所谓暂时停止退出NPT声明这样的条款。因此，1993年6月11日美朝联合声明中所谓的退出NPT的声明延期生效，应当视为朝鲜对退出NPT声明的撤销。为了使退出NPT的声明生效，朝鲜应该根据《不扩散核武器条约》第10条（1）重新声明，要提前三个月通知安理会及所有缔约方，而不是一天，并且要列明非常事件的声明。
2003年8月13日总干事报告（GC（47）/19）	朝鲜单方干涉或移走其核设施，驱逐IAEA核查人员。自2002年底之后，秘书处不能核实以前保障措施之下的核材料是否被转用。
2003年9月19日IAEA大会决议（GC（47）/RES/12）	1. 朝鲜有进一步违反保障协议的行为。2. 一直拒不同IAEA进行实质性的对话。
2004年8月16日总干事报告（GC（48）/17）	2002年12月31日之后，朝鲜要求停止监控活动，IAEA不能得出有关朝鲜核活动的结论。
2004年9月24日IAEA大会决议（GC（48）/RES/15）	一直拒不同IAEA进行实质性的对话。



续附表2

IAEA 相关报告或决议	认定朝鲜违背义务之行为
2004 年 11 月 11 日总干事报告 (GOV/2004/84)	自 1982 年到 2000 年，朝鲜的核计划有下述违反义务的行为： 1. 没有报告其在蒸发、光谱及浓缩试验（包括原子蒸气激光同位素分离和化学交换）及相关产品中使用的核材料。 2. 没有报告天然铀的生产、贮存和使用，有关核材料处理过程中发生的损失、废料的生产及转移。 3. 没有报告辐照核燃料溶解生产线最低量、铀－钚的处理（包括废料的生产和转移）。 4. 没有报告其浓缩设施设计的初始信息、钚分离试验及天然铀和贫化铀转化设施设计的改进信息。
2005 年 8 月 4 日总干事报告（GC（49）/13）	朝鲜核活动一直游离于国际核查制度之外。
2006 年 8 月 14 日总干事报告（GC（50）/15） （背景：2006 年 7 月 15 日安理会通过第 1695 号决议）	自 2002 年 12 月朝鲜终止 IAEA 核查活动之后，IAEA 再也没有执行过任何核查活动。
2006 年 9 月 22 日 IAEA 大会决议（GC（50）/RES/15）	1. 2005 年 2 月 10 日朝鲜官方宣称其制造了核武器。2. 朝鲜单方行动使 IAEA 不能核实是否转用了核材料。
2007 年 9 月 20 日 IAEA 第八次全体会议通过的决议“执行国际原子能机构和朝鲜民主主义人民共和国与《不扩散核武器条约》有关的保障协定”（GC（51）/RES/16）	无
2008 年 10 月 4 日 IAEA 第十次全体会议通过的决议“执行国际原子能机构和朝鲜民主主义人民共和国与《不扩散核武器条约》有关的保障协定”（GC（52）/RES/14）	无

续附表2

IAEA 相关报告或决议	认定朝鲜违背义务之行为
2009 年 8 月 4 日 IAEA《在朝鲜民主主义人民共和国执行保障》 （（GOV/2009/58，（GC（53）/1）） 总干事报告	原子能机构自该日以来一直未能在朝鲜开展任何监测和核查活动，故目前无法提供关于朝鲜核活动的任何结论。
2009 年 9 月 2 日 IAEA《在朝鲜民主主义人民共和国执行保障》 （GOV/2010/38，GC（54）/12） 总干事报告	自 2002 年 12 月以来，朝鲜一直不允许原子能机构在该国实施保障，因此，原子能机构无法对朝鲜得出任何保障结论。朝鲜也一直不执行联合国安全理事会第 1718（2006）号决议和第 1874（2009）号决议要求的相关措施。



附表 3　国际原子能机构认定的利比亚违反义务的行为

IAEA 相关报告或决议	认定利比亚违背义务之行为	对利比亚的后续行为要求
2004 年 2 月 20 日总干事报告（GOV/2004/12）	(a) 利比亚于 1985 年、2000 年及 2001 年进口及贮存六氟化铀没有申报。	(a) 利比亚同意提供相关“存量变化报告”。
	(b) 利比亚没有申报 1985 年、2002 年进口及贮存的铀化合物。	(b) 利比亚同意提供相关“存量变化报告”。
	(c) 利比亚没有申报将 UOC 转化为氧化铀、四氟化铀及铀金属的活动，包括核材料的生产和损失，以及所产生的废料的转移。	(c) 利比亚同意提供相关“存量变化报告”。
	(d) 利比亚没有申报铀标靶的组装、辐照以及后序处理，包括分离出的少量钚，以及由此所产生的废料的转移。	(d) 利比亚同意提供相关“存量变化报告”。
	(e) 利比亚没有实时提供中试离心设施的设计信息。	(e) 利比亚已经提供了若干设施、转移出利比亚的敏感设备信息。
	(f) 利比亚没有实时提供铀转化设施的设计信息、铀转化试验实施和材料贮存地点信息。	(f) 利比亚同意提供这些设施的设计信息。
	(g) 利比亚没有实时提供反应堆热室的设计信息。	(g) 利比亚同意提交位于 Tajura 的反应堆更新后的设计信息。

第四章 援引核不扩散条约中的国家责任

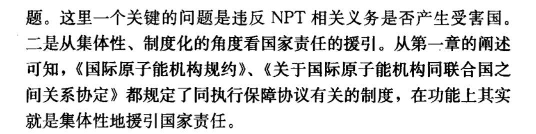
“援引”（invocation）概念涉及“谁可提出承担责任的请求”（who can claim），是实施国家责任法中的一个关键环节，也是不法行为国家承担责任的具体步骤的起点。当然，这仅就强调承担国家责任的过程而言，而国家责任的产生并不依赖于“援引”。[①]《国家责任法草案》条文第三部分“一国之国际责任的实施”就是专门处理有关援引国家责任的各方面问题。

关于谁有资格援引国家责任的问题，“受害国”概念对援引国家责任而言处于中心地位。[②] 一方面，《国家责任法草案》规定了受害国、非受害国有资格援引国家责任的条件，但受害国是一个高度争议的概念；另一方面，出现了通过集体行动解决国家责任的倾向，尤其是联合国安理会的介入。本章从两个视角来考察 NPT 下的国家责任援引问题，一是从受害国的角度看国家责任的援引，这种视角主要考察受害国的存在、受害国和非受害国之间的区分问

---

① United Nations, Yearbook of the International Law Commission 2001 Volume II Part Two, New York and Geneva, 2007, p. 116.

② James Crawford, Overview of Part Three of the Articles on State Responsibility, in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, ed., The Law of International Responsibility, Oxford University Press, 2010, p. 932; Commentary to Chapter I of Part Three of ILC's Draft Articles on State Responsibility, para. (2). United Nations, Yearbook of the International Law Commission 2001 Volume II Part Two, New York and Geneva, 2007, p. 116.



题。这里一个关键的问题是违反 NPT 相关义务是否产生受害国。二是从集体性、制度化的角度看国家责任的援引。从第一章的阐述可知，《国际原子能机构规约》、《关于国际原子能机构同联合国之间关系协定》都规定了同执行保障协议有关的制度，在功能上其实就是集体性地援引国家责任。

第一节　援引国家责任的法律框架

一、损害与援引国家责任的关系

从《国家责任法草案》条文第十二条来看，承担国家责任的前提是违反国际义务，也就是一国的行为同其承担的义务不符合，但并没有明确地规定“损害”的存在与否是产生国家责任的前提。但在处理援引国家责任的时候，出发点有些不同，《国家责任法草案》实际上把受害国的存在作为援引责任的前提，因为在第四十二条规定了受害国援引国家责任的条件，第四十八条规定受害国以外的任何国家（非受害国）有权要求责任国承担责任。这样存在两类国家可以援引不法行为国的国家责任：受害国和受害国之外的国家。这种确定有权援引国家责任的国家的二分法暗示受害国的存在是一个基本前提，甚至第四十八条第二款（b）非受害国援引国家责任的目的也是为了受害国和受益人的利益。这似乎暗示，在援引国家责任的意义上，如果没有受害国，所谓“受害国以外的国家”这种表述就失去了存在的基础。

国际法委员会倾向于认为，损害的存在是否是承担国家责任的前提的问题取决于特定初级规则本身的规定。[①] 承担国家责任与援

① See Commentary to Article 2 of ILC's Draft Articles on State Responsibility, para. (9). United Nations, Yearbook of the International Law Commission 2001 Volume II Part Two, New York and Geneva, 2007, p. 36.

引国家责任的基础就存在一个差异：承担国家责任并不以伤害为前提，而是国家行为不符合国际义务的要求，但援引国家责任确实立足于“受害国”和“非受害国”之分。在多边条约下，分析违反集体义务对缔约国造成的伤害，以及受害国身份是重要的起点。

二、违反集体性义务时不存在受害国的可能性

根据《国家责任法草案》第四十二条（b），一国实施不法行为时确定受害国要考虑两个问题：第一，一国是否受到特别影响；第二，是否存在根本改变了其他国家继续履行义务的立场的情形。如果存在第四十二条意义上的受害国，那么要考虑第四十八条意义上非受害国存在的情形和意义。即使不存在第四十二条意义上的受害国，那么也应该单独考虑第四十八条下任何不法行为国之外的国家援引国家责任的情况。这要考虑第四十八条独立适用的可能性。这里的问题是：如果一国违反集体性质的义务，是否不存在受害国？国际法委员会认为有时是不存在受害国：“尽管没有个体的国家受到伤害，但此等国家可能有权针对某些种类的违反义务的行为援引国家责任，这些义务一般是保护共同利益。”[1]在某些案件中，对不法行为的诉因就是给他国造成实际的损害（物质性或精神性损害）。而另有些案件中，争议的问题是未能采取必要的预防措施去阻止损害的发生，即使最终并没有损害发生。还有一些案件中，问题是有关采取特定行动的无条件承诺，例如将某种统一规则纳入国内法。[2] 在 NPT 下，这种可能性需要具体分析。

三、援引的概念以及受害国和非受害国援引责任之间的差异

（一）援引需要正式的形式

援引就是“谁可提出承担责任的请求”，但“请求”也有特定

---

① Commentary to Article 31 of ILC's Draft Articles on State Responsibility, para. (5), note no. 454, ibid, p. 92.

② See Commentary to Article 31 of ILC's Draft Articles on State Responsibility, para. (6), ibid, p. 92.

的形式要求。《国家责任法草案》对“援引”概念的界定是狭义的，其第四十二条的评论指出：“该术语应当作为采取相对正式性质之措施来理解，例如针对他国提起或表示求偿，或在国际法院或法庭启动诉讼程序”。[①] 仅仅是对违背义务行为进行批评或要求他国遵守义务，甚至保留权利或进行抗议，这些行为本身并不具有第四十二条下援引国家责任的意义。但是，在政府间人权委员会或政府间组织上提出请求，抗议、批评或要求他国遵守义务这些行为就足以表示在援引国家责任。[②] 非正式外交接触并不等于援引国家责任，除非它们涉及有关国家提出特定的求偿，如补偿（compensation）违法行为造成的后果，或向有管辖权的法庭提交请求书，甚至是诉诸反措施。

（二）受害国和非受害国在援引内容上的差异

受害国可以援引不法行为国家之责任的内容，从第四十三条第二款（b）可以确定，其内容是全方位的，涵盖了第二部分的所有形式。而对于非受害国援引国家责任，第四十八条第二款作了不同的规定：要求不法行为国“停止国际不法行为，并要求提供不重复的承诺和保证”、向受害国或被违背之义务的受益人提供赔偿（reparation）。非受害国向不法行为国提出赔偿的请求，有一个目的要求——向受害国或者是义务之受益人赔偿，不是向非受害国本身赔偿。例如，在“温布尔顿案”中，日本对航行没有特别的利益，只是要求一个宣告；而法国的国民要承受损失，所以它寻求赔偿损失（damages），也获得认可。在“西南非洲案”中，埃塞俄比亚和利比里亚仅仅是寻求法律地位的宣告，法院在该案中指出，

---

① Commentary to Article 42 of ILC's Draft Articles on State Responsibility, para. (1) －(2), United Nations, Yearbook of the International Law Commission 2001 Volume II Part Two, New York and Geneva, 2007, p. 117.

② Edith Brown Weiss, Invoking State Responsibility in the Twenty－First Century, The American Journal of International Law, 96 (4), 2002, pp. 798－816.

受害的人是西南非洲的人民。[1]

（三）一般法和特别法集体援引核不扩散义务

违反国际义务之后受害国和非受害国的确认、援引国家责任的形式要求、援引内容在受害国和非受害国之间的差异这些问题，一般多针对没有条约制度对求偿/援引国家责任作出程序性规定的情形。如果某项国际义务的履行、违约的法律后果、援引国家责任等事项为条约所规定，那么需要遵照条约规定实施。当没有特别的条约制度可遵循时，才适用《国家责任法草案》下的规定。在这种意义上，草案关于国家责任的制度是剩余规则，这是草案条文第五十五条的本意。[2] 如果 NPT 条约体系对此有特别规定，那应当优先适用。后文将分析 NPT 条约体系本身对国家责任的实施有何特别规定。

第二节　核不扩散条约缔约国援引国家责任

一、违反核不扩散义务是否产生受害国的问题

根据第三章第二节的归纳，在 NPT 条约体系下，非核武器国家违反其国际义务的行为有如下方面：

第一，违反有关申报或报告的义务：不申报核活动，包括核材料和核设施两方面的内容；窜改申报数据；申报不全面、不正确；不报告核材料的存量变化；不报告核设施的设计变化。

---

① Commentary to Article 48 of ILC's Draft Articles on State Responsibility, para. (11), United Nations, Yearbook of the International Law Commission 2001 Volume II Part Two, New York and Geneva, 2007,, p. 127.

② Commentary to Article 55 of ILC's Draft Articles on State Responsibility, para. (2), United Nations, Yearbook of the International Law Commission 2001 Volume II Part Two, New York and Geneva, 2007, p. 140.

第二，违反配合国际原子能机构核查方面的义务：拒绝国际原子能机构进行核查；拒绝国际原子能机构核查人员对核查对象（人员或设施）的任意接触；隐藏和隐瞒核查的对象；破坏国际原子能机构对保障的材料和设施进行现场核查的措施。

第三，在申报（或实施保障措施下）的场所进行未申报的再处理或浓缩试验。

第四，在未申报的场所从事再处理或浓缩活动，实质上造成核活动。

第五，实施核武器计划。

第六，制造、拥有核武器或其他核爆炸装置。

上述不法行为可分为两类，一是违反保障协议下的相关义务，主要是前四项，涉及申报、核查方面的违法行为；二是违反 NPT 下第二条、第三条第一款的义务，主要是第五、六项。违背 NPT 下的义务，尤其是第二条，可能意味着制造和拥有核武器或其他核爆炸装置，而这正是 NPT 条约所要防止的。违反保证协议下的义务，情况比较复杂，是否一定会导致违反第二条下的义务，即制造和拥有核武器，这是无法推测的问题，但从是否给他国造成损害（injury）这个角度来看，又是需要严肃对待的问题。下面分析这两类不法行为同损害之间的关系。

国际法委员会倾向认为，裁军条约或无核区条约中，如果一个国家不履行条约或根本性地违约，每一个国家是受害国家，不论受害国是否特别受到违约的影响。[①] 这个抽象的判断从一般意义上而言是有道理的，但并不尽然如此。根据第二章，核不扩散义务属于集体性义务，下面的考察将围绕不法行为违反集体性义务是否产生受害国这个思路进行。

按照研制核武器的技术进程来看，一国违反 NPT 第二条规定

---

① Commentary to Article 42 of ILC's Draft Articles on State Responsibility, para. (13), and to Article 48, para. (7), United Nations, Yearbook of the International Law Commission 2001 Volume II Part Two, New York and Geneva, 2007, p. 119, 126.

的义务，制造和拥有核武器或其他核爆炸装置，其必然先违反保障协议下的义务。但违反保障协议下的义务，意图、动机等因素很复杂，并不必然会导致一国制造或拥有核武器的结果，但存在“拥有核武器的可能性”。NPT 的 180 多个非核武器缔约国中仅仅有朝鲜声称拥有了核武器、进行了核试验。因此分析受害国存在的可能性时，有必要将违反保证协议义务和违反 NPT 条约第二条义务分开考虑。同时，条约保护的是由缔约国构成的集体的义务，按照《国家责任法草案》第四十二条（b）项，也需要分别考虑因违反义务而特别受到影响的国家、其他缔约国继续履行义务的立场受到根本影响这两种情形。

（一）违反 NPT 及保障协议产生受害国的可能性分析

1. 一国违反 NPT 及保障协议下的义务，是否有国家特别受到影响

下面就违反保障协议下的义务和违反 NPT 条约第二条这两种情况，分别讨论受害国存在的可能性。

第一种情况，违反保障协议下的义务时受害国存在的可能性。违反保障协议下的义务，诸如没有履行申报或报告义务、没有配合国际原子能机构的核查或拒绝核查、受保障的核材料存量变化不明、有未经申报或报告的核活动等，这些行为到底有什么危害后果以至其他缔约国有招致损害的危险？鉴于保障措施的功能其实就是将特种核材料置于监控之下，通过在一定战略地点使用仪器和其他技术有效地保障原料和特殊裂变物质的流动，确保其不被用来研制核武器。因此，上述违反义务的行为有可能导致那些特种核材料不被处于监管之下，而有被用来制造核武器的可能性。制造核武器的可能性在何种意义上给其他缔约国造成损害呢？鉴于义务乃是保护利益，还是需要看看什么利益在何种程度上受到损害。

NPT 序言表明，条约的出发点是“考虑到一场核战争将使全人类遭受浩劫，认为扩散核武器将使发生核战争的危险严重增加”。下列事项属于条约缔约国构成集体的利益，条约下的义务就是保护这些利益，包括避免发生这种战争的危险、保障各国人民的安全、



获得和平应用核技术的利益、尽早实现停止核军备竞赛和着手采取以核裁军为目标的有效措施、国际紧张局势的缓和、各国间信任的加强、全面彻底裁军条约、停止制造核武器、清除其现有全部储存并从国家武库中取消核武器及其运载工具、尽量减少把世界人力及经济资源用于军备以促进国际和平与安全的建立与维护。

这些利益，无法从物质特性或精神特性来衡量，也就是说，违反了 NPT 的义务，所产生的是一种关于集体性的和平与安全的法律秩序，而非物质性损害或精神性损害。

鉴于违反保障协议下的义务主要体现在申报和核查义务之履行不符合要求上（申报未能满足正确性和全面性、未允许和配合现场核查义务），其后果在于违约国家有制造核武器的可能性，或被怀疑在研制核武器。这种可能性是一个推论，但这种推论有时候被证明并不可靠。例如，伊拉克在 1994 年销毁了其核设施、运出了核材料之后，在核领域之内完全解除了武装，但在申报过去的核计划、澄清其浓缩技术开发方面始终不能满足“完整性和正确性”要求，因而就存在一种“伊拉克可能开发包括核武器在内的大规模杀伤性武器”的推论。但事实上，后来查明的情况表明这个推论不成立。韩国曾经也有申报不完整的情况。因此，建立在一种推论基础上的可能性，无法得出上述利益受损的结论，也就不存在特定国家成为受害国的结论。

第二种情况，违反 NPT 条约第二条，制造和拥有核武器，是否有特定国家成为受害国？上述第五、六项不法行为，尤其是第六项，属于违反《不扩散核武器条约》第二条，就是违法制造和拥有核武器。对于这一类违反义务的行为，其实就是条约的核心：防止核武器的扩散。在此情况下，若一个非核武器国家违反义务成为一个核武器国家（事实上的，而非条约对核武器国家的法律定义），特定国家会受到损害吗？

上述利益中的核心，如避免战争危险、安全、和平应用核技术、军备竞赛、紧张的缓和、信任、裁军等，核武器国家和非核武

器国家的侧重点并不一样。[①]但从条约形式上来看，原则上讲都是NPT缔约国的利益，是集体性质的。核战争的危险、和平应用核技术、停止军备竞赛、缓和紧张局势、核裁军，影响的并非一个特定国家，而是全体缔约国。如果要分析是否存在特定的受害国，则要考虑一国违反义务拥有了核武器，那么从条约所保护的利益角度来看，是否有特定国家面临以下的损害：

第一，战争或者核战争的危险增大，或者无法避免，或者安全环境恶化。

第二，和平利用核技术的利益遭到剥夺。

第三，军备竞赛加剧。

第四，紧张局势升级。

第五，核裁军无法展开。

在国际关系的现实中，确实不能排除安全困境、军备竞赛、局势紧张、核战争危险增大这些情势。核武器是一个十分重要的因素，但拥有核武器同上述利益的损害有因果关系吗？国家之间的关系是复杂的，难以证明特定国家由此成为受害国家。原因如下：其一，在国际关系的现实中，导致国家关系紧张、安全困境加剧的原因是错综复杂的，如果认为某国有制造、拥有核武器的可能性从而会导致损害上述利益，其实似乎是把核武器作为了原因，这可能是倒因为果。但多数情况表明，研制核武器的动机正好是安全困境造成的（为了改善自己的安全环境）。其二，从NPT的初衷要表达的意思来看，核战争的爆发并不只是影响特定的国家，而是“将使全人类遭受浩劫”。国际法院在“核武器咨询案”中，认可了核武器所具有的“破坏力在时间上或空间上都无法控制，这种武器具有毁灭一切文明和地球上整个生态系统的潜力”这个特征，因此受影

---

① Robert Pendley, Lawrence Scheinman and Richard W. Butler, International Safeguarding as Institutionalized Collective Behavior, International Organization, 29 (3), 1975, pp. 585-616.

响的不仅仅局限于某特定国家。[①] 其三，拥有核武器并不必然导致这样的结果：核战争爆发，或者安全环境恶化，或和平利用核技术的利益遭到剥夺，或军备竞赛加剧，或紧张局势升级，或核裁军无法展开。如果实际上发生了这些事件，并不能确定是一国违反NPT义务制造核武器产生的结果。否则，我们不能否认核武器国家拥有核武器的事实也同样有可能产生这样的结果。到目前为止，只有朝鲜作为一个非核武器缔约国明确、确定地违反过NPT而成为核武器国家。如果说因此发生了上述严重的国际性重大事件，在朝鲜半岛错综复杂的国际关系中，不可能在因果链条中将终极的原因锁定在朝鲜身上。[②]

根据此种分析，《国家责任法草案》第四十二条（b）（i）所涵盖的"特别受到影响"的国家，在违反条约及保障协议义务的情况下，并无特定国家受到影响。那么，根据四十二条（b）（ii）的意思，其他缔约国进一步履行义务的立场发生了根本性改变吗？下面来分析此种情况的可能性。

2. 一国违反NPT下的义务，其他缔约国进一步履行义务的立场是否发生了根本性改变

从1968年NPT生效到现在，国际原子能机构和联合国安理会所确认的违反条约及保障协议义务的国家有：中东的伊朗、伊拉克，非洲的利比亚，东北亚的朝鲜。伊拉克在1990年之前实施核计划，伊朗核问题主要在2003年之后才显现出来，朝鲜核问题则发生在1992年之后。根据第三章关于"违反结果义务之认定"的

---

① "核武器咨询意见"第35段，参见国际法院．核武器咨询意见，2008－7－23：http://www.icj－cij.org/homepage/ch/advisory/advisory_1996－07－08.pdf。

② 印度、巴基斯坦和以色列非NPT的缔约国，都在NPT之外成为事实上的核武器国家。很难想象这三个国家成为核武器国家造成的后果与朝鲜违反条约义务而成为核武器国家的后果，仅仅因为条约缔约国身份的差异而对和平与安全产生不同效果。除非某个或某些缔约国声明，其成为缔约国的前提条件是朝鲜成为缔约国且朝鲜遵守条约义务。如果是这样，那么作出此种声明的国家承担的义务纯粹是双边性质的义务。这种情况不可能存在，因为条约并不允许缔约方作这样的保留。

总结，NPT 意义上核扩散问题的现状和实质（国际原子能机构和安理会确认的违反行为）表现为：

伊朗：已经申报的核材料用于和平目的，但国际原子能机构不能得出不存在未申报的核活动及核材料的结论。

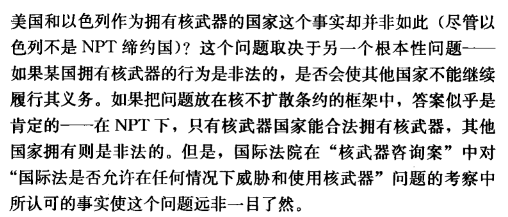
朝鲜：不能得出申报是否全面和正确的结论，朝鲜有实际制造核武器的计划及活动。

伊拉克：到 1994 年后伊拉克核材料移出了该国，设施被销毁，但存在申报的正确性和完整性问题。

这些违约行为是否造成了其他国家进一步履行义务的立场发生了根本性改变，根据如下理由，答案并非是肯定的。

第一，因果关系不确定。一个国家违反义务，从国际关系现状来看，考虑到上述国家扩散问题具有复杂的国际关系和国际冲突背景——以色列和阿拉伯世界的冲突、伊朗和伊拉克的冲突（两伊战争）、东北亚复杂的多边局势（朝鲜与美国的关系、朝鲜与韩国的关系、朝鲜与日本的关系），要确定朝鲜、伊朗、伊拉克违反条约下的义务给其他特定国家造成了什么损失，是不能做到明晰判断的。我们看到，伊朗的核扩散问题涉及的复杂国际关系包括伊朗和以色列、伊朗和伊拉克、伊朗和美国，这些关系异常紧张，而且以色列被认为是隐蔽的事实核武器国家，美国与伊朗长期相互敌视，在这种情况下，国际原子能机构不能确认伊朗是否不存在未申报的核计划和核材料这种事实，并不能得出他国继续履行义务的立场发生根本性改变的结论。同样的理由也适用朝美关系、朝日关系、朝韩关系交织下的朝鲜核问题。

第二，从国际法院“核武器咨询案”来看《国家责任法草案》第四十二条（b）（ii）规定的可能性，其结论也是含混的。朝鲜、伊朗违反 NPT 规定的义务，是在关系紧张的国际关系状态下发生的，尤其是同美国、以色列的关系。朝鲜和伊朗违反 NPT 第二条的后果就是将拥有核武器。按照《国家责任法草案》第四十二条（b）（ii）的含义，假设朝鲜、伊朗违反 NPT 及保障协议下的义务导致其他国家继续履行义务的立场发生了根本性改变，那么为什么



美国和以色列作为拥有核武器的国家这个事实却并非如此（尽管以色列不是 NPT 缔约国）？这个问题取决于另一个根本性问题——如果某国拥有核武器的行为是非法的，是否会使其他国家不能继续履行其义务。如果把问题放在核不扩散条约的框架中，答案似乎是肯定的——在 NPT 下，只有核武器国家能合法拥有核武器，其他国家拥有则是非法的。但是，国际法院在“核武器咨询案”中对“国际法是否允许在任何情况下威胁和使用核武器”问题的考察中所认可的事实使这个问题远非一目了然。

在“核武器咨询案”中，有些国家提出一种论点，认为拥有核武器本身就是非法威胁使用武力。国际法院并没有认可这种观点，而是将使用核武器的法律性质放在核威慑政策的法律性质的背景中来考虑。国际法院认为，“威慑政策要发挥效力，必须令人相信确有使用核武器的意图。究竟这是不是一种违反（联合国宪章）第二条第四项规定的‘威胁’，要看设想的某种使用武力方式是不是侵害一国的领土完整或政治独立或违反联合国的宗旨；或者，如果其目的是作为防卫手段，要看它是不是一定违反必要性和相称性原则。根据《联合国宪章》的法规，在上述任何一种情况下使用武力和威胁使用武力均为非法。”①

在该咨询案中，有一些国家赞成在某些情况下使用核武器是合法的，它们认为没有任何规定禁止此种武器使用，其理由就是 NPT 本身的逻辑和解释就证实这一点。“它们辩称，这一条约既然承认了五个核武器国家拥有此种武器，就不能把它看作一项禁止那些国家使用核武器的条约；承认那些国家拥有核武器的事实等于承认在某些情况下可以使用那种武器。它们辩称，如果不是假设在某些情况下可以合法地使用核武器，核武器国家也就不可能在 1968 年并且最近在 1995 年《不扩散核武器条约》缔约国审查和延长会

---

① “核武器咨询案意见”第 48 段。2008－7－23：http://www. icj－cij. org/homepage/ch/advisory/advisory _ 1996－07－08. pdf。

议上想到要提出安全保证。”[1]对于认为条约不禁止核武器国家拥有核武器等于承认其可以合法使用这个主张，国际法院并没有明确否认。国际法院认为：“专门处理核武器的取得、制造、拥有、部署和试验的条约，虽然没有明确讨论到这类武器的威胁或使用，但确实显示出国际社会日益关切这些武器；本院由此断定，这些条约因此可以被看作预示将来会有一项全面禁令禁止使用此种武器的，但它们本身并不构成这项禁令。”[2]

国际法院把某些核武器国家所奉行的“威慑政策”作为现实存在的事实基础，指出：“事实上许多国家在大部分冷战时期都曾经遵循，而且将继续遵循此一政策。此外，对于过去五十年未曾使用核武器一事是否构成法律意见的一种表示，国际社会的成员对这个问题的意见存在极大的分歧。在这些情况下，本院不认为自己能够断定确有这种法律意见存在。”[3] 这被认为是一个法律不明的结论。

如果把 NPT 所确定的核武器国家和非核武器国家两种缔约国的区分作为现实，那么从国际法院的咨询意见似乎可以推论，核武器国家拥有核武器是合法的，威胁使用核武器（核威慑）并非天然就不合法（其合法性取决于是否符合《联合国宪章》第二条第四项对“威胁”的禁止要求）。如果把这种结论适用在美国、以色列拥有核武器的事实上，假设它们在冲突的国际关系中拥有核武器、以核武器进行威胁，并非天然地不合法，而伊朗、朝鲜、利比亚违反 NPT 第二条所造成的情势却使包括美国等核武器国家在内的缔约国无法继续履行义务，法律上的理由难道仅仅是某一类国家在 NPT 下可以合法地拥有核武器，而另一些国家不能拥有？如果是这样的话，那么核武器国家身份具有恒定性，而条约的目的恐怕永远达不到，因为核武器国家身份对非核武器国家是一个巨大的诱

① “核武器咨询案意见”第 61 段。
② “核武器咨询案意见”第 62 段。
③ “核武器咨询案意见”第 67 段。



因。这恐怕是人类社会无法克服的矛盾。[①]

第三，即便说缔约国违约行为具有《国家责任法草案》第四十二条（b）（ii）的后果，即使其他缔约国继续履行义务的立场发生了根本性改变，那么继续履行的义务究竟是什么？

NPT下典型的违反义务的行为并非概括地断言某个国家在研制核武器，而是主要涉及申报、现场核查方面的义务履行情况，而一般的违约或不法行为的认定主要是国际原子能机构得出的保障结论。

类型1：不能得出任何结论（2007—2009年对朝鲜的保障结论）。

类型2：申报的核材料用于和平性活动，但存在未申报的核材料及核活动与否，国际原子能机构不能提供可信的保证，也不能得出结论（2007—2009年关于伊朗的保障结论）。

类型3：将受保障的核材料转用于核武器，或违反NPT第二条研制或拥有核武器（朝鲜的现状）。

这类违约行为意味着两种可能性：首先，当事国可能涉嫌将接受保障的核材料和核设施用于制造核武器或其他核爆炸装置，这违反了NPT第三条第一款，但在没有既成事实之前，这只是一种可能性。其次，产生如朝鲜宣布制造试验、拥有核武器的结果。在此情况下，如果其他国家缔约国继续履行NPT下的义务的立场受到根本性改变，那么这种义务是什么？

违约国的相对国包括核武器国家和非核武器国家，根据第二章第二节归纳，这两类国家要承担各自的义务及共同义务。简而言之，核武器国家承担的主要义务是不扩散核材料、分享和平利用核技术成果，非核武器国家则承担不制造和拥有核武器的义务。如果一非核武器国家违反了义务，有研制核武器的嫌疑，甚至制造核武器，其他国家（包括核武器国家和非核武器国家）继续履行义务的

---

① 这种矛盾，从本质上讲，乃是NPT的缔约国被分为核武器国家与非核武器国家之过。

立场发生改变，具体会发生怎样的情况？是否指核武器国家无法履行不扩散、分享核技术成果的义务，而非核武器国家无法履行不制造和拥有核武器这样的义务？答案是否定的。设想一下，如果另一些国家自己制造或拥有核武器来应对违约国家，那么自己同样也违反了NPT下的义务。NPT的初衷就决定了其他国家只能继续履行其义务，而且是严格履行，否则条约的基石就不存在了。基于同样的理由，在《维也纳条约法公约》第六十条下，非违约国家就条约关系所能采取的措施——终止或暂停条约义务，这种选择在NPT下也是有限制的，除非诉诸第十条的退出条款。当然，适用第十条的退出规定与《国家责任法草案》第四十二条（b）（ii）下“改变了其他国家进一步履行义务的立场”的情形有相关性，但并非同一回事。逻辑上，第四十二条（b）（ii）下的情形可能成为援引第十条退出规定的国家所诉诸的“非常事件”。

在特定的国家之间，若干国家就坚持这样的政策：一国履行NPT下的义务同另一国履行相同的义务是互为前提的。例如，朝鲜就主张朝鲜半岛无核化，应当考虑外国部署在韩国的核武器，这是针对美国可能在韩国部署核武器而言的。中东存在某种程度的核军备竞赛，一些中东国家就主张履行NPT义务必须把以色列等其他有核野心的国家都纳入NPT框架内。巴基斯坦同意加入NPT，但条件是印度也加入，尽管这两个国家不是缔约国。这种主张对理解区域性无核区的本质，或在NPT框架内解决区域性核竞赛的倡议，是颇有帮助的。从这种状况我们可以看到，在整个NPT框架下，一国违反其义务，其他国家对自己履行义务的立场并不是一样的。[①] 因此，在违反NPT义务的情况下，《国家责任法草案》第四十二条（b）（ii）所述的情势并非对“所有其他”国家都适用。可能存在的情势是，另外一些国家仍然认为有必要继续履行其义务。这取决于一国所面临的具体安全环境和在条约下的利益。

---

① 例如，有观点认为朝鲜核活动可能激发日本的核野心。参见朱锋：《中国朝核政策和策略的变化》，载《中国战略》，2004（3）。



在无核区制度下，如果该无核区条约的缔约国都是非核武器国家，那么一国违反无核区条约义务，有可能制造或拥有核武器，那么另一些国家的立场会发生根本性变化，因为这样一种制度的基石就是全体缔约国都是非核武器国家，如果其中任何一个国家的身份发生了改变，打破了力量平衡，或者使安全困境恶化，或者危机竞相升级，那么对整个区域的安全势态就产生了根本的影响，这确实存在其他缔约国进一步履行义务的立场发生根本性变化的可能。在这种情况下，就面临着《国家责任法草案》第四十二条（b）（ii）所述的“损害”，其他国家都是受害国。但 NPT 缔约国并不都是非核武器国家，如果说核武器国家因其他非核武器缔约国违约而成为受害者，而自己的核武器身份对非核武器国家的安全则没有影响，这是不能成为一个法律判断的，最多是政治和军事考虑。

综上所述，在整个 NPT 下，关于《国家责任法草案》第四十二条（b）（ii）意义上的“损害”存在与否，一个可能的结论是，违反 NPT 下义务的行为，不存在给他国带来物质或精神上的损失，无法在《国家责任法草案》第四十二条下关于“受害国”的构成要素中确定 NPT 下的受害国，不存在严格意义上的受害国。在一种非常微弱的意义上，违约行为造成了一种安全情势上的微妙变化，但该变化不等于损害本身。

（二）无受害国，但更可诉诸共同利益而援引国家责任

《国家责任法草案》中的“损害”包括物质性损害和精神性损害，但“把仅仅属于本身未受到该不法行为影响的国家的抽象关注或一般利益排除在外”。[1] 根据上述分析，既然无法用“物质性损害”、“精神性损害”的二分法来衡量某一特定国家特别受到伤害，究竟有没有 NPT 缔约方可援引违约国的国家责任？国际法委员会认为：“这些国家本身虽未受到损害，但可按照第四十八条针对属

① Commentary to Article 31 of ILC's Draft Articles on State Responsibility, para. (5), United Nations, Yearbook Of The International Law Commission, 2001, Volume II, Part Two, New York And Geneva, 2007, pp. 91－92.

于一般利益的某类义务被违背而援引责任。”[①] 据此观点，适用《国家责任法草案》第四十八条第一款（a）时就可能产生这样的情形。

不扩散核武器在初期仅仅是核武器国家的利益，[②] 但在 NPT 的安排中，降低因扩散导致的核战争风险变成了所有缔约国的核心利益，核武器国家和非核武器国家对遵守 NPT 第二条、第三条都有利益。如果非核武器国家违反了 NPT 第二条不制造和拥有核武器这个义务，或违反第三条将核材料转用于军事目的、违反保障协议下关于申报或报告义务或现场核查义务，按照《国家责任法草案》的思路，为了保护共同利益，仍然可以援引违约国家责任。这里诉诸利益，而非受损。在 NPT 下，这种集体利益就体现为限制核武器国家数量，而违反 NPT 第二条、第三条则产生了一种不利的情势，但并非是确定的物质性或精神性损害，也不是某个国家特别受到影响，而是一种维持和平与安全的期待利益受到威胁。

概括起来，结合《国家责任法草案》条文第四十二条，既无法确定地判别特定国家遭受物质性或精神性损害，也无法确定所有的其他国家继续履行义务的立场都发生根本性改变。但非违约国家可以在第四十八条的框架下，诉诸集体利益而援引国家责任。在实践中，通过上述方式援引违约国责任的案例为数不多，表现在美国和朝鲜的双边交涉、关于朝鲜核问题和伊朗核问题的六方会谈，这些个案可以放在《国家责任法草案》关于援引国家责任的框架中来理解，下面的内容就对此进行说明。鉴于 NPT 的实施是一个高度制

---

① “Although not individually injured, such States may be entitled to invoke responsibility in respect of breaches of certain classes of obligation in the general interest, pursuant to article 48.” See Commentary to Article 31 of ILC's Draft Articles on State Responsibility, para. (5), notes No. 454, United Nations, Yearbook Of The International Law Commission, 2001, Volume II, Part Two, New York And Geneva, 2007, p. 92.

② Robert Pendley, Lawrence Scheinman, Richard W. Butler, International Safeguarding as Institutionalized Collective Behavior, International Organization, 29 (3), 1975, pp. 585—616.

度化的机制，无法单独在《国家责任法草案》这种次级规则下得以解决，因而下面将考察 NPT 下援引国家责任的实践。

二、核不扩散条约缔约国援引国家责任的实践

援引国家责任至少是正式的要求责任国履行因其国际不法行为而产生的新型义务，在 NPT 和保障协议下有特定要求。如前所述，在法律上有资格援引国家责任的国家可以是缔约国中的任何一个国家——如美国和朝鲜的双边渠道，或多个国家共同要求责任国承担责任——如关于朝鲜核问题的六方会谈机制。在这两种情况下，援引国家和损害没有关系，也不是以受害国的身份，仅仅作为缔约国且其期待利益受到威胁。下面列举这两种情况的实践。

（一）通过双边渠道

在双边关系框架中要求一国履行 NPT 和保障协议下的义务，到 2008 年年底，最为典型的是美国与朝鲜。1993 年年初朝鲜宣布退出 NPT，美国和朝鲜两国进行了一系列的双边磋商。1993 年 6 月 11 日，美国和朝鲜发表了“联合声明”，其中朝鲜单方暂停退出 NPT 生效。[①] 在 1994 年 9 月到 10 月，两国进行了为期近一个月的谈判，旨在就朝鲜半岛核问题达成解决方案，两国签订了框架协议，其中关于朝鲜履行 NPT 下义务的条款如下：[②]

第一，一旦接收到美国提供轻水反应堆和临时替代能源的保证，朝鲜将冻结其石墨反应堆和相关设施，并最终销毁此类反应堆及相关设施。

第二，朝鲜保持作为 NPT 的缔约方并允许实施该条约下的保障协议。

第三，一旦缔结轻水反应堆供应合同后，国际原子能机构继续

---

① 1993 DPRK - US Joint Statement，2008 - 8 - 14：http://www1.korea-np.co.jp/pk/011th_issue/97100102.htm.

② Agreed Framework Between The United States of America and the Democratic People's Republic of Korea，2008 - 8 - 15：http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infcirc457.pdf.

就未冻结的核设施进行临时或惯常的核查。在轻水反应堆供应合同实施过程中，国际原子能机构为了保障措施的延续而要求的核查将在未冻结的核设施上进行。

第四，轻水反应堆工程的实质部分完成之后、关键核部件交付之前，朝鲜应当全面遵守同国际原子能机构签订的保障协议（INFCIRC/430），包括就核实朝鲜对其所有核材料的初始申报的准确性和完备性的问题同国际原子能机构进行协商，以采取被认为是必要的步骤。

有关朝鲜遵守 NPT 义务、遵守保障协议的上述安排，通过一种双边协议的形式。在双边协议中，朝鲜确实承诺了遵守 NPT 义务、履行保障协议下的核查和申报义务。但朝鲜的承诺建立在美国向朝鲜作出安全保证、提供能源支持、提供轻水反应堆作为朝鲜石墨反应堆的替代等条件的基础上，也就是说，这是一个双边互惠的条约。如果美国没有履行义务，没有满足前提条件，朝鲜遵守 NPT 义务、按照保障协议同国际原子能机构合作的可能性就很低。

尽管美国在框架协议中要求朝鲜履行 NPT 和保障协议下的义务，尤其是申报和核查方面的义务，但义务的实际履行并不是美、朝两国之间就能完成的。朝鲜申报其核活动和核材料、配合国际原子能机构进行现场核查，根据 NPT 和保障协议，只能由国际原子能机构完成，也只有国际原子能机构才有权力实施保障协议。即使朝鲜向美国提交申报、要求现场核查，也并不具有最后的效力。美、朝协议具有援引国家责任的意义，原因在于美国在该协议中向朝鲜提出了继续履行 NPT 下义务的正式要求。

（二）多边性质的援引

1. 朝鲜核问题六方会谈

关于朝鲜核问题，中国在朝鲜、美国之间经过长时间的斡旋、折中后仍然没有取得预期进展，后形成了一个由中国、美国、俄罗斯、日本、韩国参加的一个旨在解决朝鲜问题的多边会谈机制——六方会谈，开始于 2003 年 8 月。直到 2005 年 9 月 19 日，第四轮六方会谈才发布了“共同声明”，就某些问题达成了原则性意见。

关于朝鲜核问题，朝鲜在“共同声明”中承诺：“朝方放弃一切核武器及现有核计划，早日重返 NPT，并回到国际原子能机构保障监督”。在落实方法上，“共同声明”重要的成果是各方同意根据“承诺对承诺、行动对行动原则，采取协调一致的步骤，分阶段落实上述共识”。2005 年 11 月 11 日，第五轮六方会谈后发布的“主席声明”，重申了前次共同声明中的原则。2007 年 2 月 13 日第五轮六方会谈第三阶段会议通过的共同文件——“落实共同声明起步行动”取得了一个显著成果，朝鲜承诺：[①]

第一，以最终废弃为目标，朝方关闭并封存宁边核设施，包括后处理设施。朝方邀请国际原子能机构人员重返朝鲜并进行国际原子能机构和朝方同意的一切必要的监督和验证。

第二，朝方与其他各方讨论共同声明所述其全部核计划清单，包括从乏燃料棒中提取出的钚，根据共同声明这些核计划应放弃。

第三，在起步行动阶段和下一阶段期间，朝鲜对其所有核计划进行全面申报，将包括石墨慢化反应堆及后处理厂在内的一切现有核设施去功能化。

2008 年 6 月 26 日六方会谈发布的“主席声明”宣布朝鲜核问题取得了重大进展，标志就是朝鲜提交了核申报清单。[②]

2. 伊朗核问题的六加一会谈

关于伊朗核问题，早期由美国、俄罗斯、英国、法国、德国五国同伊朗组成了多边协商机制，寻求解决伊朗在履行 NPT 义务和保障协议下的诸多问题。中国于 2008 年 7 月同意加入，组成了针对伊朗核问题谈判的六方会谈。2008 年 6 月 25 日，英国代表六方向伊朗发出了一封信函，表达了要求伊朗履行义务的正式要求。信函要求伊朗立即停止浓缩活动，在此基础上，有关国家可以同伊朗

---

① 第四轮六方会谈共同声明，2008－8－22：http://news.xinhuanet.com/world/2005－09/19/content_3511768.htm；落实共同声明起步行动，中国外交部网站，2008－8－24：http://www.fmprc.gov.cn/chn/ziliao/wzzt/cxbdhwt/t297462.htm。

② 六方会谈取得积极进展，中国外交部网站，2008－06－26：http://www.fmprc.gov.cn/chn/zxxx/t451266.htm。

在和平利用核能源等多个领域内开展合作。整个信函的目的是要求伊朗的核活动要获得国际社会对其和平性质的信任。[1] 到 2010 年年底，伊朗核问题没有取得明显进展。

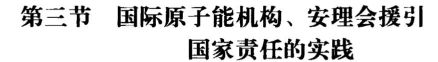
多边会谈其实同美朝双边机制一样，都是在 NPT 及保障协议机制之外运作的。无论是朝鲜还是伊朗的多边会谈机制，其已经达成的协议（如关于朝鲜的“共同声明”），或希望能够达成的意向（如六方向伊朗发出的信函），对于要求朝鲜或伊朗履行的义务并不是单方要求，而是建立在其他方愿意满足朝鲜或者伊朗在安全、经济、国际地位等方面的需求上，因而存在一定的对价。就此而言，这些协定或意向，构成了独立的权利义务关系。但这些协议或意向都有一个明确的要求，即履行 NPT 的义务，这符合国际法委员会认为的援引国家责任的形式要求。

朝核第五轮六方会谈第三阶段会议通过共同文件后，朝鲜通过中国提交了对其核活动和核材料的申报。[2]对此种申报，按照 NPT 第三条以及保障协议，法定的接受单位应该是国际原子能机构。而且，对申报是否满足了要求，决定权在国际原子能机构，一般通过现场核查来确定。所以，六方会谈对朝鲜或伊朗提出的履行义务要求，即便朝鲜、伊朗同意履行，但起到的有限作用是援引——请求违约国承担责任，国际原子能机构在实际的履行判断上有最后的决定权。完全地援引国家责任的资格由国际原子能机构根据 NPT、保障协议以及《国际原子能机构规约》享有。下面第三节分析国际原子能机构在要求缔约国承担责任方面起的主要作用。

---

① IAEA, Communication dated 25 June 2008 received from the Resident Representative of the United Kingdom to the Agency concerning a letter and offer of 12 June 2008 delivered to the Islamic Republic of Iran (INFCIRC/730), 2008－8－24: http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2008/infcirc730.pdf.

② 六方会谈取得积极进展，中国外交部网站，2008－06－26：http://www.fmprc.gov.cn/chn/zxxx/t451266.htm。



第三节　国际原子能机构、安理会援引国家责任的实践

一、国际原子能机构援引国家责任

（一）法律基础

国际原子能机构同非核武器国家所签订的“保障协议”的主要依据是国际原子能机构制定的“范本”——《根据〈不扩散核武器条约〉的要求国际原子能机构与各国之间的协定的结构和内容》(infcirc/153)，其中第十九条规定了国际原子能机构有权采取措施：“如果理事会根据对总干事向其报告的有关资料的审查发现，机构无法核实按协定受保障的核材料未被转用于核武器或其他核爆炸装置，则理事会可以提出《国际原子能机构规约》第十二条C款规定的报告，并在适用情况下也可采取该款所规定的其他措施。”

《国际原子能机构规约》第十二条C款也作了这样的安排：“遇有违约行为，视察员应向总干事报告，总干事应随即将此报告转交理事会。理事会应促使一个或几个接受国立即纠正理事会查悉发生的一切违约行为。”

保障协议下第十九条的措施、《国际原子能机构规约》下理事会所采取的“促使接受国……纠正……一切违约行为”的行动，在实践中，表现为机构通过理事会决议的方式规定了保障协议签署国应采取的具体行动、应履行的具体义务。这些义务等同于《国家责任法草案》所说的新型的法律关系，源于保障协议签署国先前的违反义务的行为。这些新型义务旨在促使违约国停止其不法行为，继续履行义务。这些措施都明确要求相关国家履行义务，具有援引国家责任的性质。

（二）实践

国际原子能机构在执行和伊拉克有关核查和保障事宜上承担了核心职责，但其相当一部分内容并非单纯是伊拉克“保障协议”的义务履行问题，而是源于安理会相关决议对伊拉克施加的制裁措施，情况比较特殊。而伊朗和朝鲜核问题，基本上局限于履行原有的保障协议下的义务，在责任援引方面比较典型，下面以此两国为例进行归纳。

1. 伊朗

从2003年到2010年年底，国际原子能机构理事会就伊朗不履行保障协议下的义务所作出的决议，提出了保障协议第十九条意义上的措施，要求伊朗中止浓缩活动、批准和全面执行《附加议定书》、配合核查、建立信任措施，并不局限《附加议定书》的要求等措施。国际原子能机构理事会的历次决议也是联合国安理会第1696号（2006年）及后续决议所采取强制措施的基础，部分核心内容也为安理会决议所采纳。[1]国际原子能机构理事会决议对伊朗提出的具体要求，参见本章附表1。

2. 朝鲜

国际原子能机构理事会就朝鲜不履行保障协议下的义务所作出的相关决议，提出了保障协议第十九条意义上的措施，也是采取了要求朝鲜立即、充分遵守目前仍然有效、有约束力的保障协议，立即同国际原子能机构进行充分合作，包括重置封存和监控设备、澄清其浓缩铀计划、以可核实的方式放弃任何核武器计划、立即同国际原子能机构人员会面商谈进行核查等方面的措施。

在理事会根据保障协议第十九条采取措施的框架下，国际原子能机构总干事的报告又增加了保障协议当事方是否执行理事会决议

① 例如，联合国安理会第1696号（2006）决议就采纳了国际原子能机构理事会的下述决议：GOV/2006/14、GOV/2006/15、GOV/2006/27、GOV/2006/38。附表2中所有IAEA理事会决议、大会决议、总干事报告来源于国际原子能机构网站，2008－8－9：http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaIran/index.shtml。

规定措施的认定。鉴于这些措施有相当一部分内容的实质就是要求违约国继续履行保障协议下的申报或报告义务、配合核查的义务，因此总干事报告所认定的未能履行义务的行为，同样具有保障协议下不法行为认定的性质。为理事会决议所采纳的决议，成为理事会采取行动的基础。这种行动具有集体援引国家责任、争端解决的双重意义。[①]国际原子能机构理事会决议对朝鲜提出的具体要求，参见本章附表2。

二、联合国安理会援引国家责任

（一）安理会要求违约国家履行义务的实践

第一章第四节表明了安理会采取行动的法律基础。实践中，有关朝鲜、伊朗、伊拉克核问题，联合国安理会介入的程度很深，其作出的决议成了推动事态的主要动力。在有关核扩散问题的诸多决议中，安理会明确要求当事国家履行 NPT 下的义务，具体情况如下。

1. 伊朗

从2003年到2010年年底为止，伊朗履行保障协议下的义务成了重要的问题，也引发了诸多争议。国际原子能机构理事会就伊朗核问题通过了若干决议，其总干事长向联合国安理会提交了若干份报告，在此基础上，联合国安理会通过了两次安理会主席声明并采取了下列行动。

（1）联合国安理会第1696号决议。该决议确认了国际原子能机构理事会在 GOV/2006/14 号决议中提出了伊朗必须采取的行动：中止浓缩活动；批准和全面执行《附加议定书》；配合核查，建立信任措施，并不局限《附加议定书》的要求（GOV/2006/14）。该决议第一、二段确认：

第一，吁请伊朗不再拖延地采取原子能机构理事会

① 关于朝鲜核问题的 IAEA 理事会、大会或总干事报告，来源国际原子能机构网站，2008-8-12：http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaDprk。

GOV/2006/14号决议所要求的步骤，这些步骤是对伊朗的核计划完全用于和平目的建立信任及解决悬而未决的问题所不可或缺的。

第二，为此要求伊朗须暂停所有浓缩相关和后处理活动，包括研究与开发，并由原子能机构予以核查。

（2）安理会第1696号决议的序言表明其根据《联合国宪章》第七章第四十条而采取行动以使原子能机构关于暂停的要求具有强制性，其核心是要求伊朗遵守GOV/2006/14号决议要求采取的行动步骤，并决定，如果伊朗在规定的时间内仍未遵守第1696号决议，安理会“将根据《联合国宪章》第七章第四十一条采取适当措施，旨在劝服伊朗遵守本决议以及原子能机构的要求”。该规定是后来安理会若干决议的基础。

（3）联合国安全理事会第1737号决议。安理会第1737号决议除要求伊朗执行国际原子能机构第GOV/2006/14号决议所要求的步骤外，其第二段还特别要求伊朗应不再拖延地暂停以下扩散敏感核活动：

第一，所有浓缩相关活动和后处理活动，包括研究和开发活动，由原子能机构加以核实。

第二，所有与重水相关的项目，包括建设一个重水研究反应堆，也由原子能机构加以核实。

（4）联合国安理会第1747号决议。该决议第一段对伊朗履行义务提出了如下要求：重申伊朗应不再拖延地采取原子能机构理事会第GOV/2006/14号决议所要求的步骤，这些步骤是对伊朗核计划完全用于和平目的建立信任和解决悬而未决问题所不可或缺的，并为此申明安理会决定伊朗应不再拖延地采取第1737（2006）号决议第二段要求的步骤。

（5）联合国安理会第1803号决议。该决议第一段几乎重复了第1747号决议第一段对伊朗的要求。

（6）联合国安理会第1929（2010）号决议。该决议确认伊朗没有“全面、持续地暂停所有浓缩相关活动和后处理活动及与重水有关的项目，没有依照《附加议定书》恢复与原子能机构的合作，



没有就剩余的需要予以澄清以排除伊朗核计划可能涉及军事层面的关切事项同原子能机构合作……”，没有采取步骤建立信任措施。决议也确认伊朗没有执行安理会第1696（2006）号、1737（2006）号、1747（2007）号和第1803（2008）号决议。决议要求伊朗“应毫不拖延地采取第1737（2006）号决议第二段规定的各项步骤”，与“原子能机构充分合作，包括毫不拖延地允许进出或接触原子能机构要求进出或接触的所有场地、设备、人员和文件，并强调，必须确保原子能机构拥有一切必要资源和授权来完成它在伊朗的工作”，“呼吁伊朗迅速批准该附加议定书，重申根据伊朗的保障监督协定第二十四和第三十九条，伊朗不得单方面修改伊朗的保障监督协定及其附属安排，包括经修订的准则3.1”，“伊朗不得开建任何新的与铀浓缩、后处理或重水相关的设施，并应停止任何在建的与铀浓缩、后处理或重水相关的设施”。

2. 朝鲜

1993年4月8日，国际原子能机构总干事向联合国安理会提交了报告（载于《情况通报》第INFCIRC/419号），确认朝鲜未能遵守保障协议下的义务。此后一直到2008年底，安理会一直在关注朝鲜核问题，其间也通过了若干决议，要求朝鲜履行义务。

（1）联合国安理会第825（1993）号决议。该决议要求朝鲜：重新考虑1993年3月12日信中的宣告，并从而重申决心信守《NPT条约》；履行根据《NPT条约》所负的不扩散义务，并按照原子能机构理事会1993年2月25日决议的具体规定，遵守它同原子能机构签订的《保障协定》。

（2）联合国安理会第1695（2006）号决议。该决议第六段强烈敦促朝鲜：立即无条件重返六方会谈，迅速实施2005年9月19日的《共同声明》，特别是放弃一切核武器和现有核计划，早日重返NPT和国际原子能机构保障监督。

（3）联合国安全理事会第1718（2006）号决议。该决议第三、四、六段对朝鲜履行NPT及保障协议的义务提出了如下要求：要求朝鲜立即收回其退出NPT的宣告；要求朝鲜重返NPT和国际

原子能机构（原子能机构）的保障监督，并强调 NPT 所有缔约国都需要继续履行其条约义务；决定朝鲜应以完全、可核查和不可逆的方式放弃所有核武器和现有核计划，严格按照 NPT 对缔约方适用的义务和国际原子能机构保障监督协定的条款和条件（IAEA INFCIRC/403）行事，并向原子能机构提供超出这些规定范围的透明措施，包括让原子能机构接触它要求和认为需要接触的人员、文件、设备和设施。

安理会在决议中正式要求朝鲜、伊朗履行 NPT 及保障协议下的义务，执行国际原子能机构所采取的措施，其依据是《联合国宪章》第四十一条框架下所采取的维护和平与安全的措施，也包括了若干制裁措施，目的是使违约国继续履行义务，不重复其违约行为，并表明，如果履行了义务，那些制裁措施会根据情况解除。[①] 根据《国际原子能机构规约》、《关于联合国与国际原子能机构关系的协定》的相关条款，国际原子能机构向安理会报告是法定要求，安理会应根据报告中事实的认定，作出要求违约国家履行相应义务的决议。但是，即便没有《国际原子能机构规约》、《关于联合国与国际原子能机构关系的协定》中规定的报告渠道，安理会仍然可以行使援引国家责任的功能，因为《联合国宪章》具有完备的实施国家责任的制度。

（二）安理会措施所具有的援引国家责任性质

联合国安理会和大会处理危及和平及和平之威胁的问题，在恢复原有情势的过程中可能产生国家责任和赔偿问题，安理会在这方面的作用尤为明显。如安理会针对以色列于 1960 年在阿根廷秘密逮捕阿道夫·艾希曼并转移至以色列的行为，通过了第 138（1960）号决议，其中认定以色列侵害了阿根廷主权，要求以色列根据《联合国宪章》及国际法规则给予适当赔偿（make appropriate reparation）。又如，针对以色列 1968 年攻击贝鲁特机

① 参见针对制裁伊朗的安理会第 1696 号决议第九段、针对制裁朝鲜的第 1718 号决议第十四段。

场，安理会就此通过了第262号（1968）决议，认为黎巴嫩有权获得赔偿，以色列认可其责任。[①] 安理会针对伊拉克入侵科威特的第687号决议E段专门处理了伊拉克的国家责任问题。安理会处理国家责任中的角色纯粹是政治性的，与法院的司法性质不同，但这并不掩盖安理会在这个问题上的真正功能。[②]安理会的决议同法律有关且依赖于法律，如许多决议会认定某项行为、情势为非法、没有法律依据，安理会实际上进入了准司法模式（quasi－judicial mode）。[③] 安理会处理NPT的履行情况，既是安理会行使《联合国宪章》第四十一条下的职责和权力，又具有制度化地实施国家责任机制的功能，主要体现在以下方面：

第一，安理会决议在功能上有"停止不法行为、继续履行义务、赔偿损失"之类的要求，这其实就是对国家责任的援引，如处理伊拉克入侵科威特而设立赔偿委员会的第687号决议、处理利比亚赔偿义务的第748号决议。在涉及履行NPT义务的情况下，安理会的决议在认定朝鲜、伊朗有违反义务的条件下，多次要求其履行保障协议下的义务，如全面、正确地申报，配合国际原子能机构的现场核查，这就符合援引责任的内容要求。

第二，国际原子能机构总干事报告或理事会决议所作出的违法行为的认定、援引违约国责任而要求其履行的义务（也就是按照"保障协议"第十九条而针对违约国采取的措施），安理会可以独立

① Ian Brownlie, System of the Law of Nations－State Responsibility, Part I, Oxford University Press, 1983, pp. 123－129.

② Vera Gowlland－Debbas, Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility, The International and Comparative Law Quarterly, 43 (1), 1994, p. 72.

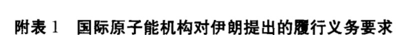
③ Jeremy Matam Farrall, United Nations Sanctions and the Rule of Law, Cambridge University Press, 2007, p. 17－18; David Schweigman, The Authority of the Security Counicl under Chapter VII of the UN Charter－Legal Limits and the Role of the International Court of Justice, Kluwer Law International, 2001, p. 155－156; Erika de Wet, The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council, Oxford and Portland Oregon: Hart Publishing, 2004, chapter 9, pp. 338－368.

作出，并不必然地要遵循国际原子能机构的报告或决议。

第三，无论是 NPT 还是“保障协议”，国际原子能机构总干事、理事会都没有强制执行权能。虽然国际原子能机构承担实施 NPT 及保障协议的职能，但对 NPT 缔约国的不法行为，国际原子能机构没有最后的执行权力，而安理会可根据国际原子能机构总干事报告而采取包括制裁手段在内的措施，这也是集体援引国家责任，或制度化地援引国家责任，不同于个别国家的援引，后者属于分散援引国家责任。

本章小结

国际法委员会对援引国家责任的规则建立在受害国一非受害国的区分前提上。违反核不扩散条约义务并不必然使其他国家遭受损失，最多只能是期待利益有受损害的可能性。但如果是保护的集体利益受损而没有受害国，其他国家仍然可诉诸保护共同利益而援引不法行为国家的责任。关于《国家责任法草案》援引国家责任的规定适用于 NPT 下的援引责任，有限的意义就在这方面。美国与朝鲜关系中的核问题、六方会谈机制，也可以理解为是这种意义上的国家责任援引，但只有辅助作用，最终必须回到国际原子能机构的保障措施轨道。实质上，NPT 下的国家责任援引是一个制度化、集中化的机制。一方面，国际原子能机构根据条约授权要求违约国履行因违约而产生的新义务；另一方面，安理会根据国际原子能机构的报告，并依据其职权，基于《联合国宪章》第七章第四十一条采取措施。安理会决议一般会有违反行为事实的确定，要求违约国家履行相应义务的规定，这事实上就是制度化、集中化的援引国家责任。



附表 1　国际原子能机构对伊朗提出的履行义务要求

IAEA 总干事报告或理事会决议	对伊朗所履行义务的要求
2003 年 9 月 12 日理事会决议（GOV/2003/69）	伊朗应当继续履行：1. 申报义务；2. 配合现场核查义务；3. 澄清义务；4. 立即和全面实施《附加议定书》。
2003 年 11 月 26 日理事会决议（GOV/2003/81）	“伊朗在没有原子能机构保障的情况下，在未申报的设施中浓缩了铀和分离了钚”，这是国际原子能机构最严重关注的行为，决定如果发现伊朗有任何进一步严重不报告的行为，原子能机构按照 IAEA《规约》及伊朗的“保障协定”采取行动；强调伊朗应当批准《附加议定书》，要求伊朗按照《附加议定书》临时生效的情况行事，全面履行申报义务。
2004 年 3 月 14 日理事会决议（GOV/2004/21）	对《附加议定书》的单方承诺有效，需按照其规定申报期限履行申报义务。
2004 年 6 月 4 日总干事报告（GOV/2004/34）	积极主动地合作，允许核查人员迅速进入现场。
2004 年 6 月 18 日理事会决议（GOV/2004/49）	1. 主动提供资料；2. 允许核查人员对设施及时准入，对数据和人员及时接触；3. 毫不拖延地批准《附加议定书》；4. 停止浓缩铀及离心机部件生产。
2004 年 11 月 3 日总干事报告（GOV/2004/60）	1. 伊朗主动提供补充资料；2. 全面配合，即提供与保障措施有关的场所准入、人员和资料。
2004 年 9 月 18 日理事会决议（GOV/2004/79）	1. 批准《附加议定书》；2. 提供核查所需要的全部准入。
2004 年 11 月 16 日总干事报告（GOV/2004/83）	在执行“保障协议”、《附加议定书》方面进行合作。

续附表1

IAEA总干事报告或理事会决议	对伊朗所履行义务的要求
2004年11月29日理事会决议(GOV/2004/90)	1. 批准《附加议定书》；2. 按照附加议定书提供任何准入，作为建立信任措施的一部分。
2005年8月11日理事会决议(GOV/2005/64)	重新全面中止一切核活动。
2005年9月6日总干事报告(GOV/2005/67)	伊朗应采取透明措施，其范围或广度应当超过“保障协议”、《附加议定书》规定的范围。
2005年9月24日理事会决议(GOV/2005/77)	1. 执行透明政策，这些政策应超出“保障协议”、《附加议定书》的正式要求；2. 重新中止浓缩活动；3. 批准和执行《附加议定书》。
2006年2月4日理事会决议(GOV/2006/14)	中止浓缩活动；批准和全面执行《附加议定书》；配合核查，建立信任措施，并不局限《附加议定书》的要求。要求总干事向联合国安理会报告通过的所有报告和决议。
2006年2月27总干事报告(GOV/2006/15)(同时向理事会及安理会报告)	采取透明措施：允许个人接触和由相关个人提供合作；允许接触采购和两用设备相关文件；访问工厂、研究与发展场所。
2006年6月8日总干事报告(GOV/2006/38)	向IAEA提供第三方出售给伊朗的浓缩铀技术文件副本。
2006年11月14日总干事报告(GOV/2006/64)	执行《附加议定书》，提供必要的透明度。
2007年8月30日总干事报告(GOV/2007/48)(同时向理事会及安理会报告)	敦促伊朗按照安理会决议的要求尽早批准《附加议定书》并将该议定书付诸生效。
2007年11月15日总干事报告(GOV/2007/58)	敦促伊朗尽早执行《附加议定书》，执行安理会要求，包括中止全部浓缩相关活动。



续附表1

IAEA总干事报告或理事会决议	对伊朗所履行义务的要求
2008年5月26日总干事报告（GOV/2008/15）（同时向理事会及安理会报告） （背景：安理会于2008年3月3日通过第1803号决议）	尽早实施《附加议定书》；伊朗不再拖延地提供一切要求的资料、澄清和准入。
2008年11月19日总干事报告（GOV/2008/59）	无
2009年6月8日总干事报告（GOV/2009/35）	无
2009年8月28日总干事报告（GOV/2009/55）	无
2009年11月16日总干事报告（GOV/2009/74）（背景：伊朗于该年9月21日向国际原子能机构申报了新建的"福尔道"铀浓缩厂）	无
2009年11月27日通过的理事会决议（GOV/2009/82）	1. 敦促伊朗全面和不拖延地履行上述安全理事会决议所规定的义务，并满足理事会所提出的各项要求，包括立即中止在库姆的建造活动； 2. 敦促伊朗与原子能机构在解决有关伊朗核计划的所有未决问题方面进行接触，并为此通过提供原子能机构为解决这些问题所要求的准入和资料与原子能机构全面合作； 3. 敦促伊朗全面和无条件地履行其保障义务，适用经修订的第3.1条并立即执行和批准《附加议定书》； 4. 特别敦促伊朗向原子能机构提供就库姆浓缩厂的用途及其设计和建造时间表所要求的澄清； 5. 呼吁伊朗按照原子能机构的要求确认伊朗没有决定建造或批准建造未向原子能机构申报的任何其他核设施。

续附表1

IAEA 总干事报告或理事会决议	对伊朗所履行义务的要求
2010 年 2 月 18 日总干事报告（GOV/2010/10）	无
2010 年 5 月 31 日总干事报告（GOV/2010/28）	要求伊朗采取步骤，全面执行其“保障协定”和履行其他义务，包括执行其《附加议定书》。
2010 年 9 月 6 日总干事给 IAEA 理事会和联合国安理会的报告（GOV/2010/46）（背景：安理会于 2010 年 6 月 9 日通过第 1929 号决议）	要求伊朗采取步骤，全面执行其“保障协定”和履行其他义务，包括执行其《附加议定书》。
2010 年 11 月 23 日总干事报告（GOV/2010/62）	要求伊朗采取步骤，全面执行其“保障协定”和履行其他义务，包括执行其《附加议定书》。

附表 2　国际原子能机构对朝鲜提出的履行义务要求

IAEA 相关报告或决议	对朝鲜履行义务的要求
1993 年 2 月 25 日理事会决议（GOV/2636）	朝鲜充分而迅速地执行保障协议；申报必须完整和正确；朝鲜要同意 IAEA 接触具体的补充情报和进入两处场所。
1993 年 3 月 18 日理事会决议（GOV/2639）（背景：朝鲜 1993 年 3 月 12 日宣布退出 NPT）	认为朝鲜退出 NPT 生效之前，“保障协议”（infcirc/403）继续有效，朝鲜应当执行。
1993 年 4 月 1 日理事会决议（GOV/2645）	朝鲜应毫不迟延地提供具体的补充情报和同意进入两个具体的场所。



续附表2

IAEA 相关报告或决议	对朝鲜履行义务的要求
1993 年 4 月 6 日总干事向安理会及 IAE 成员的报告（A/48/133，S/25556）	之后的 1993 年 5 月 11 日安理会通过第 825 号决议，呼吁朝鲜考虑其退出 NPT 的宣告，履行 NPT 及保障协议下的义务。（背景：根据 1993 年 6 月 11 日"美朝联合声明"，朝鲜退出 NPT 声明处于暂停状态）
2002 年 9 月 20 日 IAEA 大会决议（GC（46）/RES/14）	大会决议认定：朝鲜是 NPT 的缔约国，朝鲜的保障协议仍然有效和约束力；迅速与 IAEA 合作以便核实其申报的完整性和正确性。
2003 年 1 月 6 日 IAEA 理事会决议（GOV/2003/3）	立即、充分遵守目前仍然有效、有约束力的保障协议；立即同 IAEA 进行充分的合作，包括重置封存和监控设备、澄清其浓缩铀计划、以可核实的方式放弃任何核武器计划、立即同 IAEA 人员会面。
2003 年 1 月 22 日 IAEA 总干事报告（GOV/2003/4）（背景：朝鲜于 2003 年 1 月 10 日宣布，此前暂时保留退出《不扩散核武器条约》的有关承诺，退出声明现在立即生效。）	认定：朝鲜同 IAEA 签订的保障协议仍然有效。
2003 年 9 月 19 日 IAEA 大会决议（GC（47）/RES/12）	重新考虑其有意识采取的同其所承担不扩散核武器国际义务相违背的行为；立即接受 IAEA 的全面保障措施，同该机构进行充分有效的合作；立即以透明、可核查、不可逆转的方式放弃核计划。
2004 年 9 月 24 日 IAEA 大会决议（GC（48）/RES/15）	放弃核计划；接受 IAEA 全面保障措施，同 IAEA 进行充分有效的合作。
2004 年 11 月 11 日总干事报告（GOV/2004/84）	朝鲜应当努力提供钚分离及铀光谱试验的运行记录及有关的详细试验信息。

续附表2

IAEA 相关报告或决议	对朝鲜履行义务的要求
2005年8月4日总干事报告 （GC（49）/13）	认可六方会谈机制做出的努力；敦促朝鲜回到核不扩散机制。
2005年9月30日IAEA大会决议（GC（49）/RES/14） （背景：六方会谈就朝鲜半岛的非核化取得一些成果）	呼吁朝鲜同IAEA进行充分和有效的合作，实施IAEA的全面保障措施。
2006年9月22日IAEA大会决议（GC（50）/RES/15）	强烈敦促朝鲜立即无条件回到六方会谈。 （之后的2006年10月14日安理会通过第1718号决议；2007年2月13日六方会谈发表"落实共同声明起步行动"）
2007年8月20日总干事报告 （GOV/2007/45 – GC（51）/19） （执行六方会谈达成的"起步行动"中所预见的有关监测和核查特别安排）	IAEA已核查了宁边核设施的关闭状况，并正在继续与朝鲜合作执行特别监测和核查安排。
2009年8月4日IAEA《在朝鲜民主主义人民共和国执行保障》 （（GOV/2009/58，（GC（53）/1））总干事报告	无
2009年9月2日IAEA《在朝鲜民主主义人民共和国执行保障》（GOV/2010/38，GC（54）/12）总干事报告	无

第五章　不法行为国家承担责任的方式

责任概念是法律中的权利－义务关系必然的派生物。[①] 在国际法中，国家责任可以被视为一项一般国际法原则，其表达的意义就是“作为或不作为可能根据确立权利义务的各项规则被视为非法”，“责任法涉及非法行为的发生与后果”。[②] 2004 年，国际法院“在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果”（“隔离墙咨询意见”）这一咨询意见认为：“在被占领巴勒斯坦领土上，包括在东耶路撒冷及其周围修建隔离墙的行为以及与其相关的制度违背了以色列的各项国际义务，因此，该国应负的责任是由国际法确定的。”就以色列违法行为而承担的责任形式，国际法院也给出了具体意见：有义务停止修建工程；终止违反义务的行为，必须拆除隔离墙；撤销有关立法或宣告其无效；有义务赔偿：归还财产；若无法归还，则赔偿损失和补偿。[③]《国家责任法草案》就国家责任形式的习惯国际法规则作了编纂，在具体的环境中适用这些规则的时候，对责任国的具体要求并不一样。

---

① 沃尔夫冈·格拉夫·魏智通：《国际法》，吴越、毛晓飞译，法律出版社 2002 年版，第 711 页。

② 伊恩·布朗利：《国际公法原理》，曾令良等译，法律出版社 2007 年版，第 385 页。

③ “隔离墙咨询意见案”第 147－148 段、第 149－153 段、判决的第三项第 B、C。“在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果”的咨询意见，见国际法院网站，2008－12－9：http://www.icj－cij.org/homepage/ch/advisory/advisory_2004－07－09.pdf。

本章主要涉及两方面的内容：一是说明国际法中有关国家承担责任的形式，二是违反 NPT 义务的非核武器国家根据这些国际法规则所承担责任的具体表现形式。通过这两方面的论述，看看哪种责任形式才最符合 NPT 的目的与宗旨。

第一节 国际法上承担国家责任的形式

一、损害和承担国家责任的关系

（一）损害和承担国家责任的关系

一国因其国际不法行为承担国家责任，除了第三章所考察的责任基础问题外，尚有另一问题，即：国际不法行为是否要造成损害（damage）才承担责任？国家责任的传统概念把损害作为承担责任的基础，如格劳秀斯认为，如果造成损害，根据自然法有义务对损害做出赔偿（make reparation for the damage），但随着国际法的发展，国际法不再把损害作为承担责任之前提。[1]《国家责任法草案》回避了损害是否是承担责任的前提，其不法行为概念没有包括损害的因素。特别报告员詹姆斯·克劳福德还是认为草案对此持中立态度，既不包括损害要素也不排除损害要素。该问题由初级规则的具体情况来确定，草案只是为了适用尽可能广泛的领域。[2]“损害”在草案中的功能不尽相同：“不是说伤害（injury）没有作用，在触发国家责任机制的水平上并没有退居后台，但在产生‘新型法律

---

① Alain Pellet, The Definition of Responsibility in International Law, in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, ed., The Law of International Responsibility, Oxford University Press, 2010, pp. 5—6, 8—9.

② James Crawford, The International Law Commission's Draft Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, pp. 13—14.

关系’的责任事实方面退居于后台了。”[1]《国家责任法草案》在国家承担责任的内容中，第三十一条“赔偿”（reparation）对“伤害”（injury）也没有给出一个普遍适用的法律概念，仅仅提及伤害包括“一国国际不法行为造成的任何损害，无论是物质性损害或精神性损害”。除了物质性损害和精神性损害之外，是否还有其他类型的损害，目前国际法中没有一致的看法。学术界有人提出，违反集体性义务或对世义务，非违约国家招致的伤害是法律性质的损害（legal injury），因为国际社会的利益在于法律的保护，因而也就是法律性质的权利（a legal right）。[2]国际法委员会对《国家责任法草案》第三十一条下的“损害”所持的立场只包括物质性损害和精神性损害，排除了“国家的抽象关注或一般利益”[3]。

如果国际不法行为造成了物质性损害或精神性损害，要承担责任，这倒没有什么疑义。问题在于如果不法行为没有造成物质性损害或精神性损害，是否也要承担责任。这个问题可能无法从逻辑上澄清。布朗利认为，在国际求偿中，这个问题可能转变成原告诉讼资格的问题，涉及各国可否根据“法律利益”来求偿。[4] 如果以此为依据设想违反核武扩散条约义务而产生国际性诉讼，法律利益的概念连同法院管辖权在一起，问题就会更加复杂化（关于管辖权问题，第六章有关争端解决一节中将专门介绍）。倘若在司法程序要解决该问题，那么国际法委员会所持的观点——“这些国家本身虽未受到损害，但可按照第四十八条针对属于一般利益的某类义务被

---

① Alain Pellet, The Definition of Responsibility in International Law, supra 4, p. 9

② Julio Barboza. Legal Injury: the Tip of the Iceberg in the Law of State Responsibility?, in Maurizio Ragazzi ed. International Responsibility today -- Essays in Memory of Oscar Schachter, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publisher, 2005, p. 21.

③ Commentary to Article 31 of ILC's Draft Articles on State Responsibility, para. (5), United Nations, Yearbook Of The International Law Commission, 2001, Volume II, Part Two, New York And Geneva, 2007, pp. 91–92.

④ 伊恩·布朗利：《国际公法原理》，曾令良等译，法律出版社 2007 年版，第 403 页。

违背而援引责任”——将是起诉的基础,[①] 若其中“一般利益”被解释为所有 NPT 缔约国的利益，则可作为原告的利益。

（二）在不存在损害情况下承担国家责任的问题

第四章分析了非核武器缔约国违反 NPT 和“保障协议”下的义务是否存在损害的问题，结论是既不存在物质上的损害，也不存在精神上的损害，因此在严格意义上不存在受害国。根据 NPT 的目的与宗旨，接受核武器国家和非核武器国家不同地位的现状、固定核武器国家的数量、固定非核武器国家的身份是一种国际和平与安全方面的期待利益。非核武器国家违反义务，虽然没有物质性或精神性的损害，但可能造成安全情势上的变化。这是非违约国家有权援引国家责任的可能基础。安理会在实施核不扩散条约的时候，在其决议中多次将核扩散事件视为对国家和平与安全的威胁，要求违法国家承担国家责任时通常不会提及不法行为国家承担责任的基础。

二、违反国际义务的责任形式

（一）继续履行义务

根据一般国际法原则，国际不法行为的法律后果不影响该国继续有责任履行被违背的义务。《国家责任法草案》第二十九条就对这项一般国际法原则进行了陈述。国际不法行为发生以后，在责任国和应该向其履行国际义务的一个或数个国家之间建立了新的一套法律关系，但这并不意味着先前由初级义务确立的法律关系已经消失。即使责任国履行了停止不法行为和对造成的损害提供充分赔偿的义务，也不能因此而解除责任国继续履行所违背义务的责任。在“隔离墙咨询意见”中，国际法院针对以色列违背国际义务修建隔离墙，提出“以色列首先应当履行它在被占领巴勒斯坦领土上修建

① Commentary to Article 31 of ILC's Draft Articles on State Responsibility, para. (5), notes No. 454, United Nations, Yearbook Of The International Law Commission, 2001, Volume II, Part Two, New York And Geneva, 2007, p. 92.

隔离墙的行为所违背的各项国际义务。[1]因此，以色列必须履行尊重巴勒斯坦人民自决权利的义务和国际人道主义法和国际人权法规定其应承担的义务。另外，以色列必须确保其自 1967 年战争以来控制的‘圣地’的进出自由”。[2]

（二）停止和不重复违法行为

不法行为发生后，还会产生两个后续的义务，即停止不法行为，以及在必要的情况下提供承诺和保证不重复不法行为。“两个问题都涉及在发生违约情势以后恢复和修复法律关系的方面。停止似乎处于未来履行义务的反面，与保证停止持续性不法行为有关，承诺和保证不重复则起到防止的作用，可以称为对未来履行义务的加固。这两个后续义务存在的前提是被违背的根本义务还继续存在，因为如果该项义务在被违背以后停止了，就不发生停止的问题，也就无所谓承诺和保证不重复了。”[3]《国家责任法草案》第三十条的思路就是如此。

1. 停止不法行为（cessation）

《国家责任法草案》第三十条（a）规定了国际不法行为的责任国停止该不法行为的义务。依照草案第二条，“行为”一词包括作为和不作为。停止不法行为的要求，根基是不法行为有持续性、被违背的义务规则在做此要求时仍然有效。停止违背国际义务的行为是消除不法行为之后果的第一必要条件。它与赔偿一起构成国际不法行为的两个一般性后果。停止通常是违背国际义务的行为所引起的争论的主要焦点。在遇到违背国际法情势时，不但是国家，而且

---

① “隔离墙咨询意见”第 114 至 137 段。参见国际法院：《在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果》，2008－12－9：http://www. icj－cij. org/homepage/ch/advisory/advisory_2004－07－09. pdf。

② “隔离墙咨询意见”第 149 段。参见国际法院：《在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果》，2008－12－9：http://www. icj－cij. org/homepage/ch/advisory/advisory_2004－07－09. pdf。

③ Commentary to Article 30 of ILC's Draft Articles on State Responsbility, para. (1). See United Nations, Yearbook of the International Law Commission 2001 Volume II Part Two, New York and Geneva, 2007, p. 88.

联合国大会和安全理事会等国际机关也会要求其停止违法行为。反之，虽然在许多情况下，赔偿很重要，但可能并不是各国在有关责任问题的争论中的主要问题。联合国大会、安理会在处理违反国际义务的时候，重要的措施就是要求不法行为国家停止不法行为。[①]这一点在NPT下同样如此。

在“隔离墙咨询案”意见中，国际法院认为，以色列还有不再违背国际人道主义法、国际人权法的国际义务。一个国家若对一项国际不法行为负有责任，则该国家有义务结束这一行为。这一点在一般国际法中早有明确规定，国际法院也在“尼加拉瓜境内和针对尼加拉瓜的军事和准军事活动案（尼加拉瓜诉美国）”和“美国驻德黑兰外交和领事人员案”中确认了这一义务。[②]因此，国际法院认定，以色列有义务停止其正在被占领巴勒斯坦领土，包括在东耶路撒冷及其周围进行的隔离墙修建工程。隔离墙的修建及与其有关的制度导致以色列对其国际义务的违反，因此要结束此类违反义务的行为，以色列就必须立即拆除位于被占领巴勒斯坦领土的隔离墙部分，包括在东耶路撒冷及其周围的部分。为修建隔离墙及建立与其有关的制度而通过的所有法规，都必须立即撤销或宣告无效。[③]

停止的作用是制止违背国际法行为并且保障根本初级规则的持续有效性和效力。因此，责任国停止不法行为的义务同时保护着一个或数个受害国以及整个国际社会在维护法治和依靠法治中的利益。

停止问题往往是在与恢复问题，尤其是恢复原状问题密切联系的情况下发生的。某种状态的存在，既是不法行为在持续，也是其

① See Commentary to Article 30 of ILC's Draft Articles on State Responsbility, para. (4). United Nations, Yearbook of the International Law Commission 2001 Volume II Part Two, New York and Geneva, 2007, p. 89.

② “隔离墙咨询意见”第150段。参见国际法院：《在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果》，2008－12－9：http://www.icj－cij.org/homepage/ch/advisory/advisory_2004－07－09.pdf。

③ “隔离墙咨询意见”第151段。参见国际法院：《在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果》，2008－12－9：http://www.icj－cij.org/homepage/ch/advisory/advisory_2004－07－09.pdf。

所造成的情势在持续，在此情况下停止的结果可能与恢复原状没有区别，如涉及释放人质或归还所夺取的物品或房屋的情况。两者的差别在于，与恢复原状不同，“停止不受有关相称性的限制，其可能产生一持续性的义务，即使是在排除了如实恢复原状的可能性或只能恢复到近似原状的情况下也是这样”[①]。因此，在“隔离墙咨询案”意见中，国际法院要求以色列拆除隔离墙，宣告相关立法无效。这项要求具有双重的责任形式：停止不法行为和恢复原状。

2. 承诺和保证不重复（non－repetition）

《国家责任法草案》第三十条（b）项规定责任国有义务在必要情况下提供适当承诺和保证不重复。承诺和保证是为了恢复持续关系的信心，但比停止具有大得多的灵活性，而且并不是在所有情况下都需要这样做。通常是在受害国有理由相信仅仅恢复先前的状态并不能圆满地加以保护时才要求这样做。[②]

承诺通常是以口头方式提供的，而保证不重复则涉及较多的事项，如责任国必须采取预防措施以避免重复违约行为。对可能要求提供的保证方式，国际实践并不一致。受害国通常要求保证不重复违法行为而不指明保证的形式，在违法行为使其侨民受害的情况下，则要求对人员和财产提供较妥善的保护。在“拉格朗案”中，国际法院相当明确地说明了美国将来要是再违约就应该承担的义务，但也指出，这项义务可以用不同的方式予以履行，履行的方法由美国选择。法院还指出，一国不必提供坚定的不重复保证（a State may not be in a position to offer a firm guarantee of non－

---

① Commentary to Article 30 of ILC's Draft Articles on State Responsbility, para. (7). See United Nations, Yearbook of the International Law Commission 2001 Volume II Part Two, New York and Geneva, 2007, p. 89.

② Commentary to Article 30 of ILC's Draft Articles on State Responsbility, para. (9), United Nations, Yearbook of the International Law Commission 2001 Volume II Part Two, New York and Geneva, 2007, p. 89.

repetition)。它能否适当地保证不重复取决于有关义务的性质。[①]

（三）损害赔偿（reparation）

损害赔偿的核心目的是消除非法行为的所有后果。常设国际法院在“霍茹夫工厂案”中所作出的关于对国际不法行为产生的后果进行赔偿的论述已经成为被广泛引用的国家责任法的一般原则。[②]在同一案中，常设国际法院就适用赔偿原则问题提出：“违约行为产生以适当形式提供赔偿的义务，这是一项国际法原则”。《国家责任法草案》归纳的损害赔偿有三种主要形式：恢复原状、补偿和抵偿。

1. 恢复原状

《国家责任法草案》第三十五条对“恢复原状”的规定为：“当且仅当恢复原状满足如下条件时，国际不法行为之责任国家有义务恢复原状，即恢复（re－establish）不法行为实施前存在之情势：a. 恢复原状实际上并非不可能的；b. 不至于使采用恢复原状而非弥补损失所产生的利益导致严重不相称的负担。”在各种形式的赔偿中，恢复原状为首选。国际常设法院在“霍茹夫工厂案”中确认了恢复原状的优先地位。常设法院认为责任国有义务恢复原状，如果不可能做到这一点，则有义务支付赔偿额。该法院进一步指出，“由于当事方均认为无法恢复霍茹夫工厂，因此只能用等值赔偿代替恢复原状”。从判例中可以看出，法庭只在认定由于某种原因无法恢复原状的情况下才考虑采取补偿措施。“不过，尽管在实践中恢复原状可能会遇到困难，与补偿相比，国家却往往更倾向于要求恢复

① Commentary to Article 30 of ILC's Draft Articles on State Responsbility, para. (12), United Nations, Yearbook of the International Law Commission 2001 Volume II Part Two, New York and Geneva, 2007, p. 90.

② “非法行为的实际概念有一项基本原则，一项似乎是经由国际惯例，尤其是仲裁法庭裁决建立的原则。它规定赔偿必须尽可能消除非法行为的所有后果，并恢复实行不法行为以前极可能存在的状况。恢复原状或于不可能这样做时偿付一笔相当于恢复原状价值的款额；必要时，对恢复原状或代替恢复原状的付款不能包括的所受损失，给予赔偿——这些原则应有助于确定违反国际法行为应付的赔偿数额。” Commentary to Article 31 of ILC's Draft Articles on State Responsbility, para. (2), United Nations, Yearbook of the International Law Commission 2001 Volume II Part Two, New York and Geneva, 2007, p. 91。

原状。事实上，在某些案件中，尤其是在涉及应用强制法规的案件中，可能会将恢复原状要求作为履行主要义务的一部分看待。”[①]

第三十五条中“恢复原状”用语是广义的，涵盖了责任国为将其国际不法行为导致的状况恢复到原来状态须采取的任何行动，既包括物理意义上的恢复原状，如归还、移交领土等，也包括法律意义上的恢复原状。后者涉及“更改责任国法律制度中或与受害国法律关系上的法律状况，如撤回、取消或修订违背国际法规则的宪法或立法规定，取消或重审就外国人的人身或财产非法采取的行政措施或法律措施，或（在国际法允许的情况下）要求采取措施终止条约”[②]。

从恢复原状的法理基础来看，赔偿损害的首要形式源于这样一个历史悠久的法律原则：不法行为不产生权利，或不法行为造成的情势不具有合法性，或不法行为产生的后果也是非法的，不予承认。[③] 例如，侵略导致的领土割让、国家－领土兼并/吞并、通过侵略而攫取他国财产、劫持他国国民作为人质、违反国际法规则要求的国内法律或司法判决等。[④] 不法行为国不能因违法获得权利，而且应当消除受害国遭受的所有损害。

恢复原状作为赔偿损害的首要形式的原因还可以从反面予以解释，出发点仍然是不法行为不产生权利。假设恢复原状不是作为首要选项，而是把补偿（compensation）作为首要选项，那么就可能出现这种情况：不法行为国可以通过赔偿损失（哪怕是及时、有效、

---

① Commentary to Article 35 of ILC's Draft Articles on State Responsbility, para. (3), United Nations, Yearbook of the International Law Commission 2001 Volume II Part Two, New York and Geneva, 2007, pp. 96－97.

② Commentary to Article 35 of ILC's Draft Articles on State Responsbility, para. (5). See United Nations, Yearbook of the International Law Commission 2001 Volume II Part Two, New York and Geneva, 2007, p. 97.

③ 王铁崖：《论不承认主义》，见《王铁崖文集》，邓正来编，中国政法大学出版社 1993 年版，第 448～461 页。

④ 长期以来，战争法也有这样的原则：“战争占领中的主权不转让”。参见夏尔·卢梭：《武装冲突法》，张凝等译，中国对外翻译出版社 1987 年版，第 100～105 页。

充分地）同先前通过不法行为获得的权利和利益进行交换，从而保有该等权利/利益。这种情况具有的后果可能如下：先前不法行为造成的情势仍然存在，如果通过交换就有使非法情势变得合法之嫌；交换的权利/利益在价值上无法估量，这种交换不可行，如非法的领土割让、拘留人质；非法情势事实上仍然存在，构成了不法行为的持续性，这同继续履行的义务、停止和保证不重复的义务相冲突。

2. 补偿

补偿（compensation）的功能是补救国际不法行为造成的实际损失。补偿行为针对的是受害国或其国民遭受的经济上可评估的损害。第三十六条第二款规定补偿应该弥补在所涉案件中在经济上可以评估的、包括利润损失在内的任何损害。使用“经济上可评估的”这一限定语的用意是排除有时被称作对一国“精神性损害”的补偿。补偿一般包括支付一笔款项，其用意是在可能的范围内弥补受害国因不法行为遭受的损害。

补偿在国际法实践中是最为广泛的承担责任的方式。各种国际性求偿法庭/委员会都就补偿作了裁决。伊拉克入侵科威特时，联合国安理会成立了专门的“赔偿委员会”，就相关的经济性损失的赔偿做出解决方案。最近，国际法院在“隔离墙咨询意见”中也认定，在被占巴勒斯坦领土上修建隔离墙的行为还导致住家、商业以及农业用地被征用或毁坏，以色列有义务向所有遭受损失的有关自然人和法人进行赔偿。因此，以色列有义务退还土地、果园、橄榄园，以及归还为在被占巴勒斯坦领土修建隔离墙而从任何自然人或法人手中攫取的其他不动资产。若无法归还实物，以色列有义务赔偿有关人员所遭受的损失。法院认为，以色列还有义务根据适用的国际法规则，对所有因隔离墙的修建而遭受任何形式的物质损害的自然人或法人进行补偿。[1]

---

[1] “隔离墙咨询意见”第152—153段。参见国际法院：《在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果》，2008－12－9：http://www.icj-cij.org/homepage/ch/advisory/advisory_2004-07-09.pdf。

第四章所言，NPT 缔约国违反义务，并不给其他特定国家造成经济上的损害，因此在本章中不涉及补偿这种承担责任的方式。

3. 抵偿（satisfaction）

由于国际不法行为造成的物质性和精神性损害通常可作出财务估价，因此可以补偿来补救。而抵偿是对那些无法作出经济性质的评估，相当于对他国冒犯的伤害作出的一种补救。这类损害常常具有一种象征性质，起源于违反义务，与对有关国家的物质后果无关。常见的抵偿形式有宣告性判决、表示遗憾、赔礼道歉、向国旗致敬。以抵偿方式承担责任也主要是针对受害国的存在以及有此请求的情形。

三、违反核不扩散义务适用上述责任形式的问题

根据第三章的总结，违反核不扩散条约义务的行为表现为下面几种典型，需要考察责任国应承担相应责任的方式：

一是违反申报或报告义务：拒绝申报或报告，或申报或报告不能满足正确性和完备性要求，或有意识地隐瞒核活动或核材料。

二是违反现场核查方面的义务：拒绝核查、核查中存在隐瞒、破坏核查措施。

三是挪用受保障的核材料（尤其是武器级浓缩核材料，但这种核材料的取得往往是另一种违反行为的结果：违反申报或报告义务，隐蔽地进行开发浓缩技术并从而获得有关浓缩材料）。

四是制造、拥有核武器和其他核爆炸装置，实施核武器计划。

对这些违法行为，究竟应该承担哪种责任形式，要看责任形式是否有助于实现 NPT 的目的与宗旨。在继续履行义务、停止不法行为、保证和承诺不重复不法行为、恢复原状、补偿、抵偿这五种责任方式中，补偿主要是针对受害国遭受可在经济上予以衡量的物质性或精神性损失，对 NPT 下的违约行为并不适合，而抵偿在实践中也是针对受害国的存在并有此请求的情形，因此排除补偿和抵偿这两种责任方式。至于剩下的继续履行义务、停止不法行为、保证和承诺不重复不法行为、恢复原状这四种责任方式，都不是特别

针对伤害（injury），而是针对不法行为本身、不法行为所造成的一种情势。上述四种 NPT 下的不法行为所产生的后果，是否能够通过“继续履行义务、停止不法行为、保证和承诺不重复不法行为、恢复原状”来纠正，以达到 NPT 第二条的效果，即维持非核武器国家的身份和法律地位，是需要考察的问题。NPT 条约的目的和宗旨——通过控制核武器国家的数量、建立信任措施来降低核战争的概率，就是通过第二条冻结非核武器国家身份来实现的，其具体的手段就是第三条的“保障协议”。如果承担责任的形式不能达到第二条的效果，则促使非核武器国家履行义务的新义务关系就不充分。下面第二节总结 NPT 非核武器缔约国违反义务后通过“继续履行义务、保证和承诺不重复不法行为、恢复原状”承担责任的实践。

但是，《国家责任法草案》下的责任形式是习惯国际法规则的高度精练，是一般性规则，而 NPT 的义务要求属于特殊规则，二者之间并不一定能对号入座。国际原子能机构理事会、联合国安理会针对 NPT 下的违约行为国家采取的措施，有些属于“继续履行义务、保证和承诺不重复不法行为、恢复原状”的范畴，但有些却不是。

鉴于 NPT 的实施，包括实施违约国的国家责任，是一个制度化的机制，国际原子能机构理事会和联合国安理会这样的机构起着核心作用。前者按照“保障协议”第十九条采取的措施，属于违约国承担责任的范畴，但安理会决议中的措施，有些属于要求违约国承担责任的范畴，有些则不是，如禁运。

第二节　违反核不扩散义务承担国家责任的形式

核扩散问题的国家责任由安理会来实施，主要表现在其作出的有约束力的决议中包含了相关的责任要求。而其他双边、多边的框

架，签订的协议也包含了履行义务的要求，但这些要求存在执行力的问题，而且像美朝双边性的“框架协议”、六方会谈框架达成的“共同声明起步行动”都在不同程度上具有对价的形式，这就使执行力问题更为突出，实践也证明承担责任的要求出现了经常性的反复。因此，下面承担国家责任的要求集中在国际原子能机构相关决议和安理会相关决议中的具体规定上。

一、继续履行

（一）继续履行申报或报告义务

NPT缔约国申报核活动、核计划、核材料，报告这些领域的变化等，是实施保证措施的起步要求，也是履行保障协议义务过程中最具有争议的问题，朝鲜、伊朗在这方面引起的争端最具有挑战性。在履行安理会第687号决议中关于解决伊拉克核计划的措施时，伊拉克的申报或报告义务的履行曾经也是最具争议的。

违反申报或报告义务导致保障措施无法实现NPT条约第三条的要求：“……防止将核能从和平用途转用于核武器或其他核爆炸装置。原料或特殊裂变物质，无论是正在任何主要核设施内生产、处理或使用，或在任何这种设施之外，均应遵从本条所要求的保障措施的程序。本条所要求的各种保障措施应适用于在该国领土之内、在其管辖之下或在其控制之下的任何地方进行的一切和平核活动中的一切原料或特殊裂变物质。”违反申报或报告义务，没有其他的替代履行义务的方式，保障措施的目的所决定的，唯一的承担责任方式就是继续履行“保障协议”下的义务。《附加议定书》第四条a（i）－（ii）对申报还有“不存在未申报的核材料和核活动”，以及申报资料的“准确性和完整性”要求，这更强化了“继续履行”这样的责任方式。申报的准确性和完整性还是一项结果义务，这也只有通过继续申报、继续报告才能实现。申报是否满足了这两个标准，由国际原子能机构通过核查和核实来确定（inspection and verification）。只要没有满足该标准，责任国就一直处于违的状态中。此时，责任的唯一方式就是继续申报、报告。

（二）继续履行现场核查方面的义务

另一个比较典型、严重的违约行为是违反配合国际原子能机构核查方面的义务，具体表现为拒绝国际原子能机构进行核查、拒绝国际原子能机构核查人员对核查对象的任意接触（人员或设施）、隐藏和隐瞒核查的对象、破坏国际原子能机构对保障的材料和设施进行现场核查的措施。最近的例子有朝鲜拒绝国际原子能机构核查人员到现场采集样品。现场核查是实施保障措施的重要手段之一，也是履行保障协议义务中最常见的违约行为。伊拉克、伊朗、朝鲜都被国际原子能机构理事会认定为存在这些行为。现场核查是确认“不存在未申报的核材料和核活动”、申报材料的“准确性和完整性”，以及“防止将核能从和平用途转用于核武器或其他核爆炸装置”的重要检验手段。违反这些义务，同样没有其他的替代履行方式，只能继续履行被违反的义务。

（三）伊拉克、伊朗和朝鲜承担责任的实践

1. 伊朗

从 2003 年到 2010 年，国际原子能机构在其理事会决议或总干事报告中，多次要求伊朗继续履行义务，包括申报义务、配合现场核查义务、澄清的义务、立即和全面实施《附加议定书》、允许核查人员迅速进入现场并对数据和人员及时接触等。[①]

2. 朝鲜

从 1993 年到 2004 年，国际原子能机构理事会决议多次对朝鲜

---

① 参见下列国际原子能机构的文件：2003 年 9 月 12 日理事会决议（GOV/2003/69）、2003 年 11 月 26 日理事会决议（GOV/2003/81）、2004 年 3 月 14 日理事会决议（GOV/2004/21）、2004 年 6 月 4 日总干事报告（GOV/2004/34）、2004 年 6 月 18 日理事会决议（GOV/2004/49）、2004 年 11 月 3 日总干事报告（GOV/2004/60）、2004 年 9 月 18 日理事会决议（GOV/2004/79）、2006 年 2 月 27 总干事报告（GOV/2006/15）、2009 年 11 月 27 日通过的理事会决议（GOV/2009/82）、2010 年 2 月 18 日总干事报告（GOV/2010/10）、2010 年 5 月 31 日总干事报告（GOV/2010/28）、2010 年 9 月 6 日总干事给 IAEA 理事会和联合国安理会的报告（GOV/2010/46）、2010 年 11 月 23 日总干事报告（GOV/2010/62），来源于国际原子能机构网站：http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaIran/index.shtml。

提出要求：充分和迅速地执行“保障协议”，申报必须完整和正确，毫不迟延地提供具体的补充情报和同意进入两个具体的场所。针对朝鲜退出 NPT 的声明，国际原子能机构理事会要求在声明生效之前，“保障协议”继续有效，朝鲜应当执行，应该同国际原子能机构进行充分的合作，包括重置封存和监控设备、澄清其浓缩铀计划、以可核实的方式放弃任何核武器计划、立即同国际原子能机构人员会面。[①]

联合国安理会也多次要求朝鲜重返 NPT 和国际原子能机构（原子能机构）的保障监督，严格按照 NPT 对缔约方适用的义务和国际原子能机构保障协定的条款和条件（infcirc/403）行事，并向原子能机构提供超出这些规定范围的透明措施，包括让原子能机构接触它要求和认为需要接触的人员、文件、设备和设施。[②]

3. 伊拉克

安理会第 707（1991）号决议要求伊拉克不再拖延，全面、充分、彻底地公布其一切其他核计划，包括声称其用途与核武器可用材料无关的任何核计划；让特别委员会、原子能机构及其视察组立即无条件及无限制地随意前往视察他们想要视察的任何及所有地区、设施、设备、记录和运输工具。立即让特别委员会、原子能机构及其视察组视察任何此前拒绝视察的物品；伊拉克政府立即全面、毫不拖延地遵守其所有国际义务，包括 NPT 及其与原子能机构签订的“保障议定”规定的义务。

安理会第 1441（2002）号决议要求伊拉克在 30 天内向原子能

① 参见下列国际原子能机构的文件：1993 年 2 月 25 日理事会决议（GOV/2636）、1993 年 3 月 18 日理事会决议（GOV/2639）、1993 年 4 月 1 日理事会决议（GOV/2645）、2002 年 9 月 20 日 IAEA 大会决议（GC（46）/RES/14）、2003 年 1 月 6 日 IAEA 理事会决议（GOV/2003/3）、2003 年 9 月 19 日 IAEA 大会决议（GC（47）/RES/12）、2004 年 9 月 24 日 IAEA 大会决议（GC（48）/RES/15）、2004 年 11 月 11 日总干事报告（GOV/2004/84），来源于国际原子能机构网站：http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaDprk/。

② 参见联合国安理会第 825（1993 年）号决议、联合国安理会第 1695（2006）号决议、联合国安全理事会第 1718（2006）号决议。

机构和安理会提交一份准确、充分和完全的当前情况申报，说明其发展核武器的方案。伊拉克应让国际原子能机构立即、无阻碍、无条件和无限制地前往视察他们想要视察的任何及所有（包括地下的）地方、设施、建筑物、设备、记录和运输工具；国际原子能机构可自行斟酌决定在伊拉克境内或境外进行面谈。

二、停止不法行为

停止不法行为的要求是针对不法行为的持续性的。如果不法行为表现为持续性的作为，则要求责任国停止该行为；如果表现为不作为，则要求责任国履行法定义务。在后一种情况下，停止不法行为的要求在效果上同“继续履行义务”的要求是一致的。例如，一国不对其核活动及核材料进行申报、不对核活动中的变化提交报告，只要该状态一直持续，或没有履行这方面的义务，则不法行为就会呈现一种持续状态。要求责任国停止不法行为，其实也就是要求其继续履行义务。在考察上述“继续履行义务”的内容时，国际原子能机构相关决议、安理会决议的诸多要求可以佐证。下面的讨论主要集中在不法行为表现在“作为”的实践方面。

NPT 第二条对非核武器国家设定一个基础义务——承诺不制造和拥有核武器或其他核爆炸装置。因此，实施核武器计划、制造和拥有核武器和其他核爆炸装置，就是非核武器国家违反 NPT 第二条下义务的典型形式。与此相关的违法行为还包括：开发用于生产武器级浓缩核材料的离心机、生产武器级浓缩核材料行为本身（浓缩活动）、与研发核武器活动相关的反应堆运转。这些不法行为表现为“作为”，针对这些不法行为，国际原子能机构和联合国安理会的要求就是停止。

1. 伊拉克

安理会第 707（1991）号决议要求伊拉克立即停止任何隐瞒、不通知也未经特别委员会事先同意而进行任何移动或销毁任何与其核武器有关的材料或设备，或与其别的核活动有关的材料或设备；停止任何种类的核活动，直至安理会认为原子能机构确认伊拉克已

充分遵守其与原子能机构签订的“保障议定”为止。

2. 伊朗

国际原子能机构理事会或总干事多次要求伊朗停止浓缩铀及离心机部件生产，全面暂停一切核活动（包括研究与开发）。[①]

安理会也要求伊朗应不再拖延地暂停所有与后处理、重水和浓缩相关的活动，包括研究和开发活动，由原子能机构加以核实。伊朗不得开建任何新的与铀浓缩、后处理或重水相关的设施，并应停止任何在建的与铀浓缩、后处理或重水相关的设施。[②]

3. 朝鲜

国际原子能机构要求朝鲜立即以透明、可核查、不可逆转的方式放弃核计划，以可核实的方式放弃任何核武器计划，接受国际原子能机构全面保障措施，同国际原子能机构进行充分有效的合作。[③] 联合国安理会要求朝鲜应以完全、可核查和不可逆的方式放弃所有核武器和现有核计划。[④]

4. “停止不法行为”要求在不同个案中的意义

关于停止不法行为这种承担责任的方式，具体适用于伊朗、朝鲜和伊拉克的意义不同。对朝鲜而言，就现在国际原子能机构所掌握的情况，其初始的申报和核实结果之间存在很大的差距，不能得出初始申报的正确性和完整性，不能得出该国核材料未发生转用的

---

① 参见下列国际原子能机构的文件：2004 年 6 月 18 日理事会决议（GOV/2004/49）、2005 年 8 月 11 日理事会决议（GOV/2005/64）、2005 年 9 月 24 日理事会决议（GOV/2005/77）、2006 年 2 月 4 日理事会决议（GOV/2006/14）、2007 年 11 月 15 日总干事报告（GOV/2007/58），来源于国际原子能机构网站：http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaIran/index.shtml。

② 参见安理会第 1696（2006）号决议、第 1737（2006）号决议、第 1929（2010）号决议。

③ 参见 2003 年 1 月 6 日 IAEA 理事会决议（GOV/2003/3）、2003 年 9 月 19 日 IAEA 大会决议（GC（47）/RES/12）、2004 年 9 月 24 日 IAEA 大会决议（GC（48）/RES/15），来源于国际原子能机构网站：http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaDprk/。

④ 参见安理会第 1695（2006）号决议、安理会第 1718（2006）号决议。

结论。也就是说，关键的 NPT 第三条保障措施的目的——核实其核材料未转用于制造核武器，无法通过申报、核查的方式来实现。这样，朝鲜给国际社会的总体印象是其在实施一项核武器计划（朝鲜也没有否认其核武器计划，甚至公开宣称已经成功试验了核武器），这直接违反了 NPT 第二条。所以“停止不法行为”表现为国际原子能机构和安理会的相关决议就是要求朝鲜“放弃核计划”。

伊朗的情况则有所不同。伊朗核问题主要涉及两个方面：一是申报的核材料是否用于和平性活动，二是是否存在未申报的核活动和核材料。第一个问题，国际原子能机构得出了肯定的结论——申报的核材料用于和平性活动。第二个问题，国际原子能机构认为不能提供可信的保证，也不能得出结论。那么第二个问题会带来潜在的风险：有可能存在伊朗将未申报的核材料和核活动用于核武器制造，但这仅仅是一种可能性。鉴于伊朗核活动一直在持续进行，尤其是浓缩活动可以产生武器级的核材料，因此“停止不法行为”的要求就是“暂停浓缩活动”及相关活动。但是，浓缩活动本身并不是不法行为，其既可以用于和平目的，也可以用于军事目的。将“暂停浓缩活动”作为停止不法行为的方式主要有两个原因：一是伊朗没有满足《附加议定书》第四条（a）（i）下的义务履行要求——不存在未申报的核材料和核活动，而浓缩活动也属于未申报、未接受核查的核活动之列，因此暂停浓缩活动可被视为伊朗潜在核武器计划的责任形式。二是浓缩活动同核武器计划并不能划等号，但是，浓缩活动如果生产出高浓度的武器级核材料，且该活动没有接受国际原子能机构的保障措施——申报、核查，那么浓缩活动会强化伊朗研发核武器的印象，故“暂停浓缩活动”也是可选择的责任形式。[①]

① 这种认知是建立在低浓度核材料和高度浓度核材料的不同用途上的。用于核电站发电用的核材料浓度为 25%，而 85%以上浓度的核材料主要用于核武器或核爆炸装置。对伊朗浓缩活动有疑点的原因在于：如果没有核武器计划，那需要高浓度的核材料干什么——更何况这些浓缩活动没有接受保障？

当然，鉴于浓缩活动在和平和军事方面的双重用途，在确定伊朗满足《附加议定书》第四条（a）（i）下的义务之前，也就是弄清伊朗浓缩活动的意图之前，暂停浓缩活动可以视为一个信任措施，这也是国际原子能机构多次呼吁的目的。暂停（suspension）和终止（termination）这样的措施在意义上是有差别的。[①]

三、承诺和保证不重复——通过行动来保证

违反 NPT 的行为在国际社会中经常成为引起重大国际争端的诱因，基于条约义务的原因，有必要要求违约国提供不重复不法行为的承诺和保证。传统的方式是不法行为国向受害国或有权援引责任的国家提供的保障往往通过书面或口头方式提供承诺或保证，有时候是一种外交姿态。一般原则是受害国或责任援引国家提出要求，但不提出具体的形式，由责任国自己决定。这样做的目的是防止未来可能发生的事情。[②] 从实践来看，NPT 下的承诺或保证不重复违约行为，书面或口头形式是不充分的，重要的是行动——通过行动保证，将采取行动作为一项信任措施。“保障协议”第十九条特地规定，如果国际原子能机构不能核实被保障材料未转用于军事目的，理事会“应使当事国能有各种适当机会向理事会提供任何必要的再保证”。作为强制性的要求，联合国安理会往往在其决议中要求采取特定行动、建立信任措施，以保证核计划用于和平目的。在朝鲜核问题上，六方会谈框架达成的协议特别规定了“行动对行动”这样的保证。[③]

（一）伊朗：采取信任措施

围绕伊朗核问题，国际原子能机构理事会于 2006 年作出的 GOV/2006/14 号决议要求伊朗采取行动，作为建立信任的必要步

---

① Editor's Note, Iran's Nuclear Program, The American Journal of International Law, 99 (1). 2005, pp. 270－271.

② 贺其治：《国家责任法及案例浅析》，法律出版社 2003 年版，第 215～216 页。

③ “行动对行动”指朝鲜采取特定的行动和其他国家——主要是美国——采取相应行动相呼应。这两类行动有契约对价的含义，但在特定含义下，这是一种相互保证。

骤。后来联合国安理会在不同的决议中十分依赖国际原子能机构理事会在 GOV/2006/14 号决议中的要求，有些要求被一再重复。

（1）安理会第 1696（2006）号决议：伊朗不再拖延地采取原子能机构理事会 GOV/2006/14 号决议所要求的步骤，这些步骤是对伊朗的核计划完全用于和平目的建立信任及解决悬而未决的问题所不可或缺的。伊朗全面、可核查地遵守原子能机构理事会提出的要求将有助于保证伊朗的核计划完全用于和平目的。[①]

（2）安理会第 1737（2006）号决议：伊朗应不再拖延地暂停以下扩散敏感核活动：一是所有浓缩相关活动和后处理活动，包括研究和开发活动，由原子能机构加以核实；二是所有与重水相关的项目，包括建设一个重水研究反应堆，也需由原子能机构加以核实。伊朗全面、可核查地满足原子能机构理事会提出的要求，将有助于通过外交途径，谈判解决问题，保证伊朗核计划完全用于和平目的。[②]

（3）安理会第 1747（2007）号决议：伊朗应不再拖延地采取原子能机构理事会第 GOV/2006/14 号决议所要求的步骤，这些步骤是对伊朗核计划完全用于和平目的建立信任和解决悬而未决问题所不可或缺的。[③]

（4）安理会第 1803（2008）号决议：伊朗应不再拖延地采取原子能机构理事会第 GOV/2006/14 号决议所要求的步骤，这些步骤是对伊朗核计划完全用于和平目的建立信任和解决悬而未决问题所不可或缺的。[④]

---

① 安理会第 1696（2006）号决议，安理会网站：http://www.un.org/chinese/documents/scres.htm。

② 安理会第 1737（2006）号决议，安理会网站：http://www.un.org/chinese/documents/scres.htm。

③ 安理会第 1747（2007）号决议，安理会网站：http://www.un.org/chinese/documents/scres.htm。

④ 安理会第 1803（2008）号决议，安理会网站：http://www.un.org/chinese/documents/scres.htm。

（5）安理会第1929（2010）号决议：伊朗应不再拖延地采取原子能机构理事会GOV/2006/14号和GOV/2009/82号决议规定的各项步骤，包括暂停所有浓缩相关活动（如在库姆修建一个浓缩设施）。这些步骤有助于建立信任、解决悬而未决的问题、消除由于伊朗违反义务而引起的严重关切。在这方面还申明安理会的决定，即伊朗应毫不拖延地采取第1737（2006）号决议第二段规定的各项步骤。[①]

安理会决议在这方面的主旨有二，一是伊朗采取特定行动为建立信任措施所必需，二是保证伊朗核计划完全用于和平目的。安理会在其决议中一再重复这两个目的。国际原子能机构理事会第GOV/2006/14号决议之所以要求伊朗采取上述行动，主要是担心伊朗的核计划是否出于和平目的，因此要伊朗以行动作出保证。[②]联合国安理会也认可了这个事实，因此完全采纳了国际原子能机构提出的要求伊朗采取行动的内容。更进一步讲，要伊朗保证其核计划用于和平目的，也就是要伊朗保证履行NPT第二条的义务，维持自己的非核武器国家身份。

（二）朝鲜：以“行动对行动”的方式提供保证

要求朝鲜提供承诺和保证不重复不法行为，主要是诉诸双边或多边机制。经过长时间的努力，在“第四轮六方会谈共同声明”中，朝方承诺，放弃一切核武器及现有核计划，早日重返NPT，并回到国际原子能机构保障监督。六方同意，根据“承诺对承诺、行动对行动”原则，采取协调一致步骤，分阶段落实共识。[③] 尽管

① 安理会第1929（2010）号决议，安理会网站：http://www.un.org/chinese/documents/scres.htm。

② 国际原子能机构：《在伊朗伊斯兰共和国执行与〈不扩散核武器条约〉有关的保证协议》（2006年2月4日通过的决议）（GOV/2006/14），2008－12－7：http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2006/Chinese/gov2006－14_ch.pdf。

③《第四轮六方会谈共同声明》，新华社2005－09－19：http://news.xinhuanet.com/world/2005－09/19/content_3511768.htm。

措辞不同，但朝鲜放弃一切核武器计划的承诺在本质上同伊朗一样，没有违反履行 NPT 第二条关于维持非核武器国家身份义务的保证。

四、恢复原状——恢复非核武器国家身份

《国家责任法草案》第三十五条对原状的界定是“实施不法行为以前所存在的状况”，也即是通常的“先前状态”（Status quo ante）。如前所述，一种是物理存在意义上的先前状态，另一种是事实或法律地位上的先前状态，也是一种政治和法律上的总体情势（an overall political and legal situation），如涉及领土主权、权利、战争与和平的状态。[①]“现状”（status quo）在国际法上的意义可理解为由国际法规范所确立的国家之间的法律秩序。NPT 所确立的现状是什么？违反条约义务对现状是一种破坏，恢复原状该怎样理解？NPT 第二条反映了核不扩散机制的核心，即通过维持非核武器国家身份，继而维持核武器国家的数量，以此降低核战争的概率。因此非核武器国家身份是一个不可逾越的现状，安理会也高度关注这一点。[②] 破坏这个现状表现在直接地违反 NPT 第二条：公开或隐秘地实施核武器计划，为制造核武器而生产浓缩核材料，为研制核武器而转用受保障的核材料，制造核武器或其他核爆炸装置。NPT 下的核武器国家数量是恒定的，其他缔约国家都是非核武器国家，无论后者是否公开宣称拥有核武器、是否进行了核试验，名义上的核武器国家或事实上的核武器国家都是不允许的。如果一个 NPT 缔约国有这些违约行为，恢复原状就是回归非核武器国家身份、回归无核武器或核爆炸装置的状态甚至某些方面的研制

---

① 参见 Wilhelm G. Grewe, Status Quo, in R. Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Installment 7, 1984, pp. 438－442。

② 联合国安理会在针对朝鲜的第 1718 号决议（2006 年）序言中认定，“根据《不扩散核武器条约》，朝鲜不能具有核武器国家的地位”。

核武器的能力。[①]所以对回归非核武器国家身份应作广义的理解。实践表明，回归非核武器国家身份，不仅包括把核武器或核爆炸装置销毁，甚至包括能力上的，尤其是浓缩核材料的能力、浓缩技术和设备、从反应堆中提取用于核武器材料的能力。鉴于每个违约国家核活动的实际情况各异，恢复原状的实际意义也不同。下面以伊拉克、朝鲜和利比亚为例说明。

（一）伊拉克——销毁、移走或使其变为无害

安理会第687号决议中的规定是解决伊拉克核问题的起点。关于如何处理伊拉克的核计划、核设备和核材料，该决议第十二条要求伊拉克无条件同意：

（1）不得获取或发展核武器或可用材料，或任何分系统或部件，或于上述有关的任何研究、发展支助或制造设施。

（2）将所有可用于核武器的材料置于国际原子能机构的控制之下，在联合国特别委员会的协助和配合下，予以保管和拆除。

（3）接受对其一切项目的紧急现场视察，并酌情予以销毁、移走或使其变为无害。

这些措施中，拆除、销毁、移走、使其变为无害可视为是使伊拉克恢复到实施核计划之前的状态，即在设备和核材料方面不具有生产和制造核武器的条件——无论伊拉克核计划进展到何种状况，

---

① 在防止核武器扩散机制中，有一种防止意图和防止能力的划分。NPT第二条在微弱的意义上可视为防止意图，签订NPT条约，至少从表面上看是放弃了研制和拥有核武器的意图。从反面来看，如果不打算放弃核武器计划，就不会签订该条约，否则就是自缚手脚。从以色列、印度、巴基斯坦一直不加入NPT的事实可以证明。至于防止能力，鉴于核技术的军民两用性质，防止能力的扩散是不可能的。如日本、德国这类核技术发达的国家在制造核武器方面不存在技术上的障碍。但从安理会对伊拉克核材料和核设施的处理、打算将朝鲜的石墨反应堆更换成轻水反应堆这样的措施来看，似乎要防止该国拥有研制核武器的能力，但这同样是在微弱的意义上如此。将设备销毁、将核材料移出伊拉克，是在物质上使伊拉克研制核武器变得困难。将石墨反应堆更换成轻水反应堆使朝鲜获取核武器材料的行为变得可被发现，因而变得更困难。但增加困难程度并不能等同于防止能力的扩散。关于防止意图和防止能力的论述，参见朱明权：《核武器：危险与防止》，上海科学技术出版社1995年版，第114～118页。

也无论其成功与否。经由国际原子能机构以及负责该事务的特别委员会在伊拉克进行现场核查，查清情况之后完成了上述工作。1997年10月6日，国际原子能机构总干事向联合国安理会作了如下汇报：①

（1）对伊拉克本土生产的天然铀化合物、秘密和公开采购的天然铀化合物，处理结果为：所有伊拉克本土上已知的、能用于实施其核计划的天然铀化合物生产设施，包括主要设备，已被销毁；所有已知的从外部采购的天然铀化合物，置于国际原子能机构的监管；所有已知的、可重新提炼一定数量的本土生产的天然铀化合物，置于国际原子能机构的监管。

（2）适合于燃料组装或同位素浓缩用途、生产纯铀化合物的工业化规模设施，处理结果为：所有已知的、生产适于燃料组装或同位素浓缩的纯铀化合物的设施，包括主要设备，已被销毁。

（3）利用工业规模的电磁浓缩技术进行全方位浓缩技术积累的研发活动，利用类似气体离心浓缩技术的进展，处理结果为：所有已知的、单用于浓缩技术研发的设备，已被销毁、移出和变为无害；所有已知的、用于浓缩技术研发的双重用途设备，置于持续的监督之下；所有已知的、通过电磁同位素分离技术生产浓缩铀的设施和设备，包括主要设备，已被销毁。

（4）钚生产反应堆的设计和可行性研究，IAEA 确认的现状为：发现伊拉克本土的钚生产反应堆计划的进展没有超越可行性研究的水平。

（5）放射性燃料生产技术的研发，处理结果为：用于放射性原料生产技术的研发设施，已在 Tuwaitha 销毁；专用的处理设备已被销毁或变得无害。

---

① IAEA, Fourth consolidated report of the Director General of the International Atomic Energy Agency under paragraph 16 of Security Council resolution 1051 (1996), para. 72, 2008－7－29; http://www.iaea.org/OurWork/SV/Invo/reports/s_1997_779.pdf.

（6）内爆式核武器的武器化能力研发，处理结果为：位于 Al Atheer 的核武器开发和制造工厂，其主要建筑已被摧毁，所有已知的用于特定目的的设备已被销毁、移出或变得无害。

（7）将受保障的研究反应堆燃料转移并重新提炼高浓缩铀以用于核武器的计划，处理结果为：国际原子能机构核查和清点了所有核反应堆燃料库存，并置于其监管之下直至移出伊拉克。

国际原子能机构及特别委员会对伊拉克秘密核计划进行全面的销毁、拆除、移出、使其无害，这些工作于 1992 年完成，同时将伊拉克所有用于核武器的核原料移出伊拉克，一些特殊设备转移到国际原子能机构总部维也纳。用于核武器的核原料的移出分两步进行，非照射材料和轻度照射的材料在 1991 年 11 月到 1992 年 6 月间分 3 次托运，而复杂的辐照材料在 1993 年 12 月到 1994 年 2 月间分两次起运。[①]

经过上述程序，到 1998 年 12 月，伊拉克在核领域里已不存在尚未解决的解除武装问题。[②] 从 2005 年开始，国际原子能机构对伊拉克作出的保障结论是“申报的核材料用于和平性活动”。根据这个判断，伊拉克恢复了其在实施核武器计划之前的状态。

（二）朝鲜——反应堆去功能化

第五轮六方会谈第三阶段会议通过的共同文件“落实共同声明

---

① 销毁工作涉及广泛地销毁电磁同位素分离地点、核武器开发及生产地点、实验级别的再处理设施所在地点的建筑、仪器，有关核材料的气体分离机、部件和设备。总体上，5 万多平方米的设施场地通过爆炸方式销毁，1900 多个单个项目、600 吨可用于核武器计划或者浓缩铀活动的敏感合金被销毁，或使其无害。IAEA，Letter dated 6 October 1997 from the Director General of the International Atomic Energy Agency to the Secretary–General，para. 59－60，2008－7－29：http://www.iaea.org/OurWork/SV/Invo/reports/s_1997_779.pdf。

② IAEA，The Work Programme of the International Atomic Energy Agency in Iraq Pursuant to Security Council Resolution 1284（1999），2008－7－29：http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaIraq/wp_res1284.shtml.

起步行动”取得了一个显著成果，朝鲜承诺：[1]

（1）朝方与其他各方讨论共同声明所述其全部核计划清单，包括从乏燃料棒中提取出的钚，根据共同声明这些核计划应予放弃。

（2）在起步行动阶段和下一阶段期间，朝对其所有核计划进行全面申报，将包括石墨慢化反应堆及后处理厂在内的一切现有核设施去功能化。

所谓“去功能化”，就是除去核设施具备的基本功能，使之不能发挥作用。2008 年 6 月 27 日炸毁宁边核反应堆冷却塔，就是将朝鲜核设施“去功能化”中的一项具有象征意义的工作。截至 2008 年 5 月中旬，在朝鲜进行的 11 项“去功能化”工作中，已经完成了 8 项，废燃料棒也成功提取了 1/3。[2] 通过提取燃料棒、炸毁冷却塔，朝鲜已经失去了进一步利用该反应堆生产用于制造核武器原料钚的能力。

但是，根据早期的美朝双边协议以及后来的六方会谈框架，朝鲜的石墨反应堆去功能化，随后有替代性的轻水反应堆。轻水反应堆使提取核武器材料在工艺和技术上的难度大大增加，再加上接受国际原子能机构的保障措施监督，若能顺利实施该计划，则朝鲜研制核武器的物质基础就被阻碍了。考虑到朝鲜曾公开宣称自己成功试验了核武器，这种恢复是很有积极意义的。

（三）利比亚等国——移出武器级核材料

利比亚宣布放弃其核武器计划之后，2004 年 3 月，在国际原子能机构的协助下，将 13 公斤浓度高达 80%的可裂变^{235}U 移出，空运到俄罗斯。俄罗斯将把这些高浓度铀稀释成低浓度铀，使其无法用于核武器。国际原子能机构还协助罗马尼亚、南斯拉夫联盟、

---

① 《落实共同声明起步行动》，中国外交部网站，2008－8－24：http://www.fmprc.gov.cn/chn/ziliao/wzzt/cxbdhwt/t297462.htm。

② “华盛顿邮报称美军人员将前往朝鲜爆破核反应堆”，2008－6－7：http://mil.news.sina.com.cn/2008－06－07/1115504300.html。

保加利亚将高浓度的反应堆燃料运回最初的供应国家。[①]

第三节　伊拉克承担责任问题的反思

伊拉克的核问题与伊朗和朝鲜略有不同。解决伊拉克核问题是其入侵科威特后联合国解决伊拉克大规模杀伤性武器任务中的一部分，其根据是安理会第687号决议，目的之一是“有必要取得伊拉克的和平意向的保证”，需要解除伊拉克的大规模杀伤性武器。在确认伊拉克在实施核武器计划之后，安理会主导解除伊拉克的核武装也具有实施伊拉克违反NPT义务的国家责任的性质。伊朗和朝鲜的核问题还处于僵持状态，伊拉克核问题的解决方式到底能提供多少参照意义？美国借口伊拉克开发包括核武器在内的大规模杀伤性武器而入侵伊拉克，对于这个结局，有必要总结经验教训。

一、伊拉克严重违反其“结果义务”的证明标准问题

根据安理会的相关决议，国际原子能机构及专门委员会完成了解除伊拉克核武装的任务。到1998年12月，国际原子能机构的核查结论表明：伊拉克已经不存在未完成的解除核武装问题，只是尚有一些伊拉克过去核武器计划的若干不确定性。到2002年，因国际原子能机构未能执行在伊拉克的现场核查任务，伊拉克核问题主要涉及从1998年到2002年这段时间其是否重新实施核武器计划。安理会通过第1441（2002）号决议认定：“伊拉克未按照第687（1991）号决议的要求准确、充分、彻底、完全地透露（accurate，full，final，and complete disclosure）其发展大规模毁灭性武器……以及一切其他

① IAEA，Removal of High-Enriched Uranium in Libyan Arab Jamahiriya，2008-8-6：http://www.iaea.org/NewsCenter/News/2004/libya_uranium0803.html.

核方案，包括它声称其用途与核武器可用材料无关的任何核方案。”[1] 安理会还在决议中设定了伊拉克违反义务的标准：“伊拉克如在根据本决议提交的申报中提供虚假陈述或遗漏不全，以及伊拉克如在任何时候不遵从和充分合作执行本决议，即构成进一步重大违反伊拉克承担的义务……” 国际原子能机构根据第 1441 号决议规定对伊拉克进行了现场核查，[2] 其在 2003 年得出的核查结论是：“到 2003 年 3 月 17 日，国际原子能机构没有发现证据或可靠迹象表明伊拉克境内有重新实施的核武器计划。然而，这并不意味着国际原子能机构完成了关于伊拉克是否企图在 1998 年至 2002 年期间重新实施核武器计划的调查任务。若伊拉克仍然积极地给予配合，杜绝那些不可预见的情况，那么经过 2 至 3 个月的持续核查行动之后，国际原子能机构本来可以向安理会提交有关伊拉克没有重拾核计划的可信的确认。然而，尽管伴随着核查程序，此类确认还是会

---

① 安理会第 1441 号（2002）决议序言部分。

② 国际原子能机构根据安理会第 1441 号（2002）决议第 3 至 5 段的内容执行核查任务：

决定伊拉克政府为了开始履行其裁军义务，除提交所要求的半年申报之外，还应在本决议通过之日起 30 天内向监核视委、原子能机构和安理会提交一份准确、充分和完全的当前情况申报，说明其发展化学、生物和核武器、弹道导弹，以及诸如无人航空器和供飞机使用的播散系统等其他运载系统的方案，包括其持有的任何这种武器、部件、分部件、战剂储存及有关材料与设备和确切地点，其研究、发展和生产设施的地点和工作的所有情况，以及一切其他化学、生物和核方案，包括它声称其用途与武器生产或材料无关的任何方案。

决定伊拉克如在根据本决议提交的申报中提供虚假陈述或遗漏不全，以及伊拉克如在任何时候不遵从和充分合作执行本决议，即构成进一步重大违反伊拉克承担的义务，并将提报安理会，以便根据下文第 11 和第 12 段进行评估。

决定伊拉克应让监核视委和原子能机构立即、无阻碍、无条件和无限制地前往视察他们想要视察的任何及所有（包括地下的）地方、设施、建筑物、设备、记录和运输工具，并应让监核视委或原子能委员会根据其任务的任何方面，按其选择的方式或地点，立即、无阻碍、无限制地单独接触所有官员和其他人员。还决定监核视委和原子能机构可自行斟酌决定在伊拉克境内或境外进行面谈，可帮助接受面谈者及其家属离开伊拉克，并可完全由监核视委和原子能机构斟酌决定，在伊拉克政府观察员不在场的情况下进行这种面谈。指示监核视委并请原子能机构至迟于本决议通过后 45 天恢复视察，并在其后 60 天向安理会通报最新情况。

有一定程度的不确定性。”[1]

根据安理会要求，核查的目标是要排除对伊拉克核计划的一切疑点。这个标准相当于法庭诉讼程序中“排除一切合理怀疑”的证明标准。尽管这个证明标准是普通法体系中确定有罪的证明标准，但在一些特定场合，国际法庭也适用这个标准。例如，欧洲人权法庭在“Irish Case”中适用“排除合理怀疑”的证明标准，认为违反“欧洲公约”的证明必须是排除合理怀疑。[2] 在“科佛海峡案”中，国际法院也适用了这种高的证明标准。在该案件中，英国主张其提交的证据可以支持阿尔巴尼亚政府默许布雷，国际法院讨论了这些证据后，认为针对他国异乎寻常严重的指控要求很高的确定性(high degree of certainty)，该案没有达到这个标准。国际法院这种主张似乎参照了排除合理怀疑的证明标准。在“西南非洲案”中，国际法院对其管辖管的确立适用排除合理怀疑的证明标准。国际法庭在“塔迪克案”中，对罪行成立与否也适用了排除合理怀疑标准。但是，国际法庭在什么条件下采用“排除合理怀疑”证明标准并没有统一、单一的依据，而是由法庭决定，而且国际性法庭通常不详细阐述和解释证明标准问题。[3] 安理会认为伊拉克此前没有进行“准确、充分、彻底、完全”的申报，其隐含的申报标准事实上就是排除合理怀疑，因此设立的违反义务的标准就非常低，而“安理会曾一再警告伊拉克如继续违反其义务将面临严重后果”，并且给伊拉克履行义务的时间只有30天。[4]

二、无中立第三方机构认定伊拉克违反义务

在伊拉克核问题上，“申报要满足国际原子能机构及安理会对

---

① Letter dated 14 April 2003 from the Secretary - General addressed to the President of the Security Council (S12003/422), para. 44.

② Chittharanjan F. Amerasinghe, Evidence in International Litigation, Leiden/Bosten: Martinus Hijhoff Publishers, 2005, pp. 233—235, 236.

③ Chittharanjan F. Amerasinghe, ibid, pp. 231, 236—237, 239.

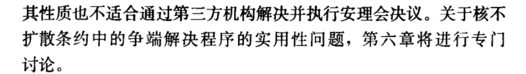
④ 安理会第1441号(2002)决议第3、13段。

其秘密核计划有充分的了解”这样的结果义务，确定其违法性的标准与国际法庭所适用的“排除合理怀疑”证明标准适用的语境不一样，无法完全等同。这里存在一个证明责任的问题。在国际法庭中，争端各方有义务根据并达到法庭所能接受的证明水平去证明自己提出的事实主张。[①] 在《罗马刑事法院规约》第六十六条规定的定罪程序中，证明有罪的责任是检察官，检察官的证明要满足排除合理怀疑的标准。《伊朗－美国求偿法庭规则》第二十四条规定，“各方应当对其请求或抗辩的事实承担证明责任”[②]。排除合理怀疑是举证及证明责任中的一个关键环节，是法官最后作出判决的依据。但是伊拉克申报问题性质有所不同。对申报的要求是伊拉克履行结果义务必须达到满足国际原子能机构及安理会对其秘密核计划有充分的了解的水平，其标准就是排除一些疑点，如同位素分离离心机的研制及生产情况、核武器设计详细情况。这是一个履行义务的问题，不是法庭上的证明责任问题。可国际原子能机构和安理会处于一种类似控诉方和裁判方的地位，确定履行义务的标准、确定是否满足了履行义务的要求、作出最后裁决都是这两方。在此情形下，伊拉克的申报要求是否满足了排除疑点的要求，缺乏一个中立的第三方来判断其是否履行了申报要求的结果义务。伊拉克“保障协议”第十七条简单地规定实施保障措施造成损害而产生的请求依照国际法解决，第二十二条规定了解释和适用保障协议产生的争端在仲裁庭由三名仲裁员解决，但因国际原子能机构理事会就核材料是否转用于核武器或其他核爆炸装置作出的核实认定所产生的争端不适用该条下的仲裁，后一种争端属于理事会及安理会管辖的事项，而这正是重要的争端。伊拉克对其核计划的申报及相关的核查问题也是这类争端，而“保障协议”下的这个规定排除了第三方解决争端的途径。安理会第 687 号决议是停火条件、制裁的性质，以

---

① Chittharanjan F. Amerasinghe, supra 54, p. 37, 62.

② Isaak Dore, The UNCITRAL Framework for Arbitration in Contemporary Perspective, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1993, p. 202.


其性质也不适合通过第三方机构解决并执行安理会决议。关于核不扩散条约中的争端解决程序的实用性问题，第六章将进行专门讨论。

三、“向后看”的义务和困境

在1994年伊拉克核武器销毁、移出、变得无害之后，问题的焦点集中于对过去核计划进行报告和澄清，目的是达到充分了解的程度。美国认为伊拉克未能做到这一点，以此作为入侵伊拉克的理由之一——表面上的理由是伊拉克存在秘密核计划。然而，从1991年第687号决议通过到2003年美国入侵伊拉克这段时间里，伊拉克核问题的实质是：伊拉克对其过去的违反义务行为已经承担了国家责任（销毁、移出、变得无害），没有证据证明1991年之后（包括1998年到2002年这四年时间）有新的核开发活动（也就是伊拉克没有违背NPT条约第二条下的义务），但仍然需要持续履行“全面、彻底、充分的申报及接受核查”的义务，这个义务主要是针对过去。当伊拉克承担了责任后，对过去核计划的全面申报（只剩下若干疑点）是否应该成为伊拉克压倒一切的义务？执行“保障协议”的目的是要确定当事国履行了结果义务。假设伊拉克核计划疑点排除之后，国际原子能机构会得出什么结论呢？申报的核材料没有发生转用？不存在未申报的核材料和核活动？鉴于伊拉克在1994年已经完成了销毁核设施并移出了核材料，得出这样的结论岂非多余？而国际原子能机构在2003年的核查结论中表明伊拉克没有重新实施核武器计划，但要有“可靠的确认（credible assurance)”，即便国际原子能机构也认为这样的确认仍然存在一定程度的不确定性。尽管这个问题在目前看来是伊拉克的特例，但若一个类似国家从事了核武器开发，也经历了对其核材料和核设施进行销毁、移出和使其无害等处理，重新接受全面彻底的核查，是否也要面临类似伊拉克的申报义务——国际原子能机构和安理会能充分了解且不留疑点？考虑到伊朗和朝鲜的情况，这个假设并非不

可能。[1] 如果是这样，应该考虑如何避免悲剧再次发生。

本章小结

NPT 第二条下非核武器国家承诺不制造和拥有核武器是 NPT 的基础，不能达到此目的，条约的基础就瓦解了。在讨论非核武器国家违反其义务的责任时，一切出发点也是第二条。从国际原子能机构和安理会援引国家责任的实践来看，如果一国违约发展核武器，其最终责任是回归非核武器国家身份，不法行为是否造成损害不是必要前提。如果恢复原状指的是维持 NPT 下非核武器国家的身份，那么可能它就是最终的责任形式，但具体程序和内容还需要通过实践来完善。其他诸如停止不法行为、继续履行义务（继续申报或报告）等，只有阶段性的意义。

因违反 NPT 而承担责任的个案中，伊拉克是唯一比较完备地承担其国家责任的个案，但负面经验尤多。《国家责任法草案》对承担国家责任的方式的出发点不含有惩罚性质，但同朝鲜、伊朗、利比亚核问题相比较，从物质上全面解除伊拉克的核武装，其深度和广度史无前例，似乎存在惩罚的性质。

---

① 国际原子能机构在执行伊朗保障协议的时候，已经产生了伊朗需要澄清过去事件的义务。例如，2008 年 11 月 19 日 IAEA 总干事报告（(GOV/2008/59) 第 19 段）认为："原子能机构若要取得进展，在被控研究活动方面的第一个重要步骤则是伊朗澄清相关文件中所载资料在事实上的准确程度以及伊朗认为这些资料的哪些地方可能已被修改或涉及非核目的。伊朗需要向原子能机构提供实质性资料以支持其陈述，并准许接触这方面的相关文件和个人。" 2009 年伊朗承认有在 2007 年决定兴建福尔道燃料浓缩厂，这个时间差也成了伊朗需要澄清的事项。此外，2010 年 10 月 29 日，原子能机构向伊朗提供了仍有待解决的事项清单，特别是：与核爆装置有关的被控研究活动的项目管理结构；一些被控项目与核有关的安全安排；高能炸药起爆系统部件制造的细节，以及与中子产生和探测有关的实验情况。参见 2010 年 11 月 23 日总干事报告（GOV/2010/62）第 35 段。

同伊拉克不成功的核计划相比，朝鲜公开宣称爆炸了核武器，尽管违反了 NPT 义务，不能获得在 NPT 下核武器国家的身份，但却成了事实上的核武器国家。[1] 朝鲜核问题的最终解决方式如何，现在难以预料。伊朗声称其核计划是出于和平目的的，出于能源考虑。对敏感的生产核武器材料的浓缩环节，伊朗拒绝对其进行现场核查。利比亚于 2003 年宣称彻底放弃其核武器计划，并向国际原子能机构提交了相关申报，移出了高浓缩核材料。且不论这背后的政治力量是什么，这种结局皆大欢喜。对颇为复杂的伊朗和朝鲜核问题的最终解决模式，以及从恢复原状这种承担责任方式来讲，吸取伊拉克核问题的教训，“向前看”乃是上策。

---

① 这种情况似乎得到认可。参见：《美军方报告首度称朝鲜为核国家》，《参考消息》2008 年 12 月 10 日第一版。

第六章 核不扩散条约下争端解决及相关问题

争端解决是核不扩散机制中最令国际社会感到不安的问题。从利比亚、伊拉克、朝鲜、伊朗这些国家的核活动争端解决来看，基本上都是美国通过高压政策在推动。美国入侵伊拉克的一个重要理由就是伊拉克的核武器企图，而事实上当时美国依据的所谓相关证据纯属“子虚乌有”。与此相关的是国家责任法中的反措施，《国家责任法草案》的总结是只要反措施能满足一些法定的程序和实质要求就是合法的，反措施的目的是使不法行为国遵守义务。这一切都可以在争端解决机制中来分析。《国家责任法草案》专门对争端解决作出了规定，但二读通过的草案没有详细规定争端解决方式，只是规定，任何可适用的争端解决程序不受反措施的影响。

本章主要考察下列问题：为何核不扩散争端无法通过司法程序解决，核不扩散机制中个别国家所采用的反措施的形式、使用武力的合法性问题，安理会对违反核不扩散条约国家的制裁、使用武力的合法性问题，以及核不扩散历史中的争端解决方式。

第一节 实施核不扩散条约所产生的争端

在国际性法庭的司法实践中，法庭经常需要确定双方的争议是否构成一项法律争端，因为被诉一方往往在先决性抗辩

(preliminary objection，又译为“初步反对”）中质疑争端的存在，尤其是主张争端的实质为政治性质而非法律性质，旨在质疑法庭的管辖权。国际法院、国际投资争端解决中心等在实践中所持的观点都主张：争端含有的政治要素并不能妨碍法院、法庭行使管辖权。对法律性争端的技术性定义，若起诉一方在权利与救济方面提出请求，则被诉一方认为争端不属于法律争端的主张就没有什么用处。[①] 在法庭中，若起诉一方的要求没有得到承认或满足，或未能提供救济，可通过司法程序解决的争端就存在。[②] 在核不扩散条约的实施过程中，尽管伊朗、朝鲜、2003 年美国入侵之前的伊拉克在履行核不扩散条约义务的时候产生了较为严重的国际紧张局势，但并没有一起事件引起的争端需要通过司法及仲裁程序解决，因此那些争端是否是国际司法实践中所认定的那种争端，并没有得到检验。本章并不把核扩散争端局限于国际法庭所界定的那种类型，毕竟，某项争端是否可通过司法程序解决的问题只能在司法过程中才能得到确定。本章所说的争端应作广义的理解，只要 NPT 的缔约国没有履行条约义务，或履行不符合要求，而且此等当事国以各种理由拒不履行义务，无论这些理由的性质如何，争端就存在于现实中。下文所述争端，可以说是对实施条约过程中产生的僵局的总体性描述。

一、朝鲜核问题争端

（一）概况

1993 年 4 月 6 日，国际原子能机构总干事给联合国秘书长的信显示，国际原子能机构在执行同朝鲜之间的保障措施的时候，产生了巨大的争端。[③] 情况表明，一个直接的起因是美国和韩国举行

---

① Christoph Schreuer，What is a Legal Dispute? in Isabelle Buffard，James Crawford，Alain Pellet and Stephan Wittich，ed.，International Law between Universalism and Fragmentation，Martinus Nijhoff Publishers，2008，p. 970.

② Christoph Schreuer，ibid，p. 965，978.

③ 1993 年 4 月 6 日国际原子能机构总干事给秘书长的信（A/48/133（S/25556）。

的“协作精神”联合军事演习。在这种情况下，朝鲜于1993年3月8日下令，全国自1993年3月9日起处于半战争状态。朝鲜认为不能接待执行核查任务的国际原子能机构人员。[①] 而国际原子能机构则认为，朝鲜所谓的“半战争状态”这一点不能妨碍“保障协定”的执行，而且国际原子能机构理事会在决议中决定为了解决分歧和保证核查协定的执行，有必要获得补充情报和进入两个场所，而且是十分必要和紧迫的，因此要求朝鲜认真考虑尽早接待原子能机构视察小组。[②]

朝鲜的立场深刻地反映了朝鲜半岛政治分裂和战略敌对状态。朝鲜认为，美国的核威胁使其没有履行它作为核武器国家奉行NPT的义务，如果接受原子能机构检查，就会使其军事设置完全暴露开来。在这种情况下，国际原子能机构的立场就没有公正和严格中立的基础了。朝鲜还认为其与美国是交战方。在当时这种不正常的情况下，再也无法履行NPT规定的义务，因而宣布退出NPT。[③]

朝鲜退出NPT是该条约生效以来的首例，且正值朝鲜核问题（尤其是现场核查）的关键时刻，朝鲜的退约行为使事态恶化。国际原子能机构的态度其实很勉强，其所持的主张是：任何退出生效之前（也就是提前3个月通知所有其他缔约国和联合国安全理事会之后），NPT和“保障协定”理当仍然有效，宣布退出NPT并不妨碍“保障协定”的执行。因此，国际原子能机构要求朝鲜认真考

---

① 朝鲜民主主义人民共和国原子能部部长1993年3月10日给国际原子能机构总干事的函件，参见注释①“1993年4月6日国际原子能机构总干事给秘书长的信”附件之五。

② 国际原子能机构总干事1993年3月10日给朝鲜民主主义人民共和国原子能部部长的函件，参见“1993年4月6日国际原子能机构总干事给联合国秘书长的信”附件之六。

③ 朝鲜民主主义人民共和国政府1993年3月12日的声明，参见“1993年4月6日国际原子能机构总干事给秘书长的信”附件之七。



虑尽早接待原子能机构视察小组。[①] 接下来就是长达十余年的拉锯战。

（二）朝鲜不履行义务的理由

从第三章、第五章的总结来看，朝鲜核争端的焦点表现在朝鲜拒绝履行对其核计划、核材料的申报或报告，拒绝国际原子能机构专家对其申报或报告材料进行现场核查。朝鲜对其拒绝履行义务的行为提供了如下理由：

（1）面对核威胁。美国和韩国举行“协作精神”联合军事演习，在朝鲜看来是“反对我们的核战争演习”。在这种政治和军事形势下，朝鲜不能不对执行国际原子能机构理事会会议不公正决议的视察组的接待持保留意见。

（2）履行义务不对等。朝鲜认为，按照 NPT 履行其义务，其前提是同原子能机构签署了“保障协议”并接受原子能机构的检查后，美国不得在朝鲜半岛部署核武器，也不能对朝鲜进行任何核威胁。然而，美国没有履行其 NPT 义务从韩国撤出其核武器和消除对朝鲜核战争的威胁。美国仍然在韩国放置核武器，并加强了它在韩国的核储存，配上了现代的核武器和装备。此外，对韩国境内的美国核武器和核基地进行检查的提议仍未获得执行，朝鲜对美国核威胁的疑惧仍未得到宽解。

（3）暴露军事设施的安全顾虑。原子能机构对与核活动无关的主要军事设置进行检查，若接受原子能机构检查，就会使其军事设置完全暴露开来。

（4）国际原子能机构的核查总是导致核威胁增加。朝鲜认为加入 NPT 意在消除美国对朝鲜的核威胁。由于美国的轻率策划，每次原子能机构在朝鲜进行检查，对朝鲜的核威胁就会增大，而朝鲜半岛的和平与安全不但没有获得保障而且还受到干扰。

---

① 国际原子能机构总干事 1993 年 3 月 12 日给朝鲜民主主义人民共和国原子能部部长的函件，参见“1993 年 4 月 6 日国际原子能机构总干事给秘书长的信”附件之六。

（三）不履行的理由是否符合“解除行为不法性的情况”的条件

至于朝鲜没有按照国际原子能机构的要求履行“保障协议”下的义务，其背后的真实理由是否如上所述，涉及朝鲜的主观判断和客观的事实构成。朝鲜的上述理由在1993年宣布退出NPT前后就已经表达过，此后的十余年里，现场核查是争端的一个焦点，表现为朝鲜拒绝接受现场核查。2005年2月10日，朝鲜官方宣称其制造了核武器；2006年10月9日，朝鲜又宣布成功爆炸了核武器。就朝鲜不履行保障协议义务的理由而言，是否构成《国家责任法草案》第一部分第五章的“解除行为不法性的情况”呢？根据国际法委员会的总结，有6种情况可以解除其行为不法性：同意（第二十条）、自卫（第二十一条）、反措施（第二十二条）、不可抗力（第二十三条）、危难（第二十四条）和危急情况（第二十五条）。出于显而易见的原因，朝鲜不履行保障协议义务不属于“同意”、“不可抗力”和“危难”。那么朝鲜不履行义务是否具有“反措施”、“自卫”和“危机情况”的因素呢？朝鲜没有明确、公开地诉诸这方面的理由。鉴于朝鲜半岛复杂的国际关系，这些术语被包装在政治话语中。如果朝鲜以“反措施”作为自己不履行义务的抗辩，则不履行义务的行为必须针对已然存在的另一种违反义务的行为，而且朝鲜必须以前一种不法行为的受害国身份提出。朝鲜提出的上述理由中，第2至4项理由主要是针对美国，但缺乏美国违反具体有约束力的国际义务的指控，尤其是美国向朝鲜单独承担的义务，更多的是政治和军事战略上的判断。因此，朝鲜不能以“反措施”作为不履行义务的理由。第1项的“核威胁”理由（第2至4项理由如果有实质意义的话，其实也与此有关），如果构成《联合国宪章》第二条第四项中的威胁，则确实具有指控美国违反义务的特征。①

① 关于《联合国宪章》第2（4）条中“威胁”（threat）的法律地位和后果，长期以来一直没有得到应有的重视，近年Nikolas Stürchler才全面研究了这个问题：Nikolas Stürchler, The Threat of Force in International Law, Cambridge University Press, 2007。

"武力威胁乃是某国政府隐晦或公开发出的、在不接受其某项要求的条件下将诉诸武力的预示。"① 对于武力威胁是否合法的问题，有两种判断的标准。② 一种看法认为，将威胁和实际使用武力二者同等对待，如果使用武力本身不符合，则在同样的情形下诉诸武力威胁也不合法。另一种看法认为，"威胁"可以同"使用武力"脱离，通过独立、自成一体的标准来界定。③ 其中一个标准就是应当通过威胁行为的后果来判断。④国际法院在"核武器咨询意见"中的观点属于第一种，法院认为："如果设想使用武力的方式本身就不合法，则声称准备使用武力就是第二条第四项所禁止的威胁。……《联合国宪章》第二条第四项中'威胁'和'使用'的概念是并立的，因为如果在某一情况下使用武力本身为非法——不论什么原因，威胁使用此种武力同样也为非法。简言之，某一国家声称准备使用武力必须符合《联合国宪章》规定的使用武力方式，才算合法。除此之外，没有任何国家——不论是否为威慑政策辩护——向本院表示，如果设想使用武力的方式为非法，威胁使用武力则为合法。"⑤ 如果朝鲜的指控是真实的，根据国际法院对威胁的法律地位判断标准来看，美国违反了《联合国宪章》下的义务，而且还违

① Ian Brownlie, International Law and the Use of Force by States, Oxford University Press, 1963, p. 364。从威胁的目标国一方来看，威胁的主要目的是要产生某种心理上的影响："威胁乃是一种专门在目标身上创成一种忧惧、焦急乃至恐怖的心理条件的一种行为，它们会消解目标对变化的抵抗，或迫使其保持现状。" Romana Sadurska, Threats of Force, The American Journal of International Law, Vol. 82, No. 2 (Apr., 1988), p. 241。

② Nikolas Stürchler, The Threat of Force in International Law, Cambridge University Press, 2007, p. 38.

③ Nikolas Stürchler, ibid, p. 38; Ian Brownlie, International Law And The Use Of Force By States, Oxford University Press, 1963, p. 364, 431.

④ Romana Sadurska, Threats of Force, The American Journal of International Law, Vol. 82, No. 2. (Apr., 1988), p. 266; Nikolas Stürchler, supra 9, p. 273.

⑤ "国际法院对以核武器进行威胁或使用核武器的合法性发表的咨询意见"，第47段。

反了作为核武器国家对非核武器国家不使用核武器的保证义务。[①] 如果把威胁和使用武力置于并列的地位，后者的非法性当然使前者非法，那么受威胁的目标国理应享有宪章下的自卫权利。[②]威胁存在的判断标准是“在特定争端中令人信服地传达了使用武力的准备”。[③] 因此，判断威胁的存在与否还必须考察被指控一方所传达的使用武力的信号的公开、明确特性，这就涉及漫长的因果链条。美国确实有对朝鲜威胁使用武力的言论，[④] 但这里的问题不仅仅涉及法律层面。总体而言，朝鲜针对美国的指控的大背景是相互敌视的朝美关系。朝鲜与韩国起伏不定的关系、韩国与美国针对朝鲜的军事演习、美国或明或暗地针对朝鲜的军事打击的言论，当事方都向对方发出各种意志坚定的好战信息，包括虚张声势的修辞言论，这使得各方的理由显得扑朔迷离。所以，国际法院判断威胁合法性的方法在实践中很难适用，尤其是相关各方相互引用对方的威胁性言辞作为自己行为的正当理由之时更是如此。[⑤]

但是，朝鲜自持的理由使其不履行“保障协议”义务仅仅针对现场核查，其中并不含朝鲜不能履行 NPT 第二条承诺的不拥有和制造核武器或核爆炸装置这个义务。朝鲜在 2003 年退出 NPT 的声

---

① 朝鲜在 2003 年退出 NPT 的声明中就认为：“布什政府上台后，美国政府非但不向朝鲜提供不使用核武器的保证，反将朝鲜确定为‘邪恶轴心’，将朝鲜列为‘先发制人’核打击对象。美国以‘核威胁’为借口，又停止履行朝美核框架协议中规定的向朝鲜提供重油的条款，拒绝签订我们提出的朝美互不侵犯条约。”参见《朝鲜政府关于退出〈不扩散核武器条约〉声明》，2008－8－24：http://news. xinhuanet. com/ziliao/2003－11/11/content_1172362. htm。

② 即便使用不同的、自成一体的标准来判断，受威胁的国家也同样享有自卫权，从而提出“反威胁（counterthreat）”措施。参见 Nikolas Stürchler, The Threat of Force in International Law, Cambridge University Press, 2007, p. 273。

③ Nikolas Stürchler, ibid, p. 259, 273.

④ 例如，美国总统布什于 2002 年威胁说，如果外交失败、朝鲜试射导弹和试验原子弹，则将诉诸武力。Nikolas Stürchler, ibid, p. 310; Masahiko Asada, Arms Control Law in Crisis? A Study of The North Korean Nuclear Issue, Journal of Conflict & Security Law (2004), Vol. 9 No. 3, p. 339。

⑤ Nikolas Stürchler, ibid, pp. 40－42.



明中也承诺："我们虽然退出 NPT，但朝鲜无意制造核武器，现阶段我们的核活动只限于为了填补电力缺口的电力生产。如果美国停止对我国的敌对政策，解除对我国的核威胁，我们可以通过朝美之间的验证手段证明我国没有生产核武器。"① 然而，最终朝鲜爆炸了核武器，说明其将不履行保障协议下核查义务的理由迁移到不履行 NPT 第二条下的义务上去了，其行为与承诺义务不符显而易见。

二、伊朗核问题争端

（一）概况

2002 年，国际原子能机构核查了现场、设备和核活动，发现伊朗没有履行义务向国际原子能机构报告，国际原子能机构也没有发现足够的证据证明伊朗有核武器计划。② 伊朗一贯坚持的观点为：核计划的用途是和平，而不会是核武器，但伊朗不会放弃用于发电的核技术。当伊朗在核浓缩技术上取得进展之后，观察家不大相信铀浓缩技术对伊朗这样的国家的民用核材料循环来说是必要的，因此对伊朗的浓缩铀设施进行现场核查成了伊朗核问题的焦点。③ 联合国安理会第 1696（2006）号决议认定，原子能机构经过三年多的努力，设法澄清伊朗核计划的所有方面，在了解情况方面存在的空白依然是令人关切的问题，而且原子能机构无法在其就伊朗不存在未经申报的核材料和核活动提供保证的努力中取得进展。到 2010 年安理会第 1929 号决议时，情况还是"伊朗没有……全面、持续地暂停所有浓缩相关活动和后处理活动及与重水有关的项目，没有依照《附加议定书》恢复与原子能机构的合作，没有就剩

① 《朝鲜政府关于退出〈不扩散核武器条约〉声明》，2008－8－24：http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003－11/11/content_1172362.htm。

② Editor's Note，Iran's Nuclear Program，The American Journal of International Law，99 (1)．2005，pp. 270－271.

③ Sharon Squassoni，Iran's Nuclear Program，Recent Developments，CRS Report for Congress，2007－8－3：http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/RS21592.pdf.

余的需要予以澄清以排除伊朗核计划可能涉及军事层面的关切事项同原子能机构合作，没有按照原子能机构理事会的要求采取其他步骤，也没有遵守第 1696（2006）、1737（2006）、1747（2007）和 1803（2008）号决议的规定”[①]。

（二）伊朗诉诸的理由

2006 年 2 月 2 日，伊朗最高安全委员会秘书拉里贾尼（Larijani）通过常驻国际原子能机构代表索尔塔尼埃赫（Soltanieh）给国际原子能机构总干事的信件列举了伊朗和国际原子能机构之间的分歧：[②]

（1）原子能机构理事会面对政治压力，这有损理事会决定的可信度。

（2）理事会决定将伊朗核问题向安理会报告，这既没有法律根据，也无技术性根据。关于核查问题，近期并没有发生什么特别的事情，有关实际事态也没有发生任何改变。伊朗已经提高其同原子能机构的合作程度，也解决了剩下的疑点。

（3）研发活动暂停两年半之后重新启动，此事不能成为理事会仓促行事、把事情向安理会报告的依据。这些活动完全是和平性质的，完全在国际原子能机构的法律框架之内行动，暂停这些活动由伊朗自愿决定，属于临时性质。

（4）重申伊朗核研发活动的特点有明确的界定和技术范围，可同国际原子能机构专家记录相对照；完全处于和平活动的范围内，也在原子能机构成员的权利框架内；其设计和运行仅仅为和平目的；在原子能机构的监督下进行；在特定的时间和计划下进行。

伊朗总统艾哈迈迪·内贾德在 2008 年 9 月 23 日的联合国大会一般性辩论中发言再次强调：伊朗的核计划是和平的，伊朗拥有和

---

① 参见安理会第 1929 号（2010）决议序言。

② 国际原子能机构，伊朗最高安全委员会秘书 Larijani 通过常驻 IAEA 代表 Soltanieh 给 IAEA 总干事的信件（3 February 2006）（INFCIRC/666），2008－8－3：http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2006/Chinese/infcirc666_ch.pdf。

平利用核能的权利。伊朗已经将其核活动透明化，并与国际原子能机构进行了全面合作，后者也一再证实伊朗的核活动是和平的。尽管如此，少数大国却通过对伊朗施加政治和经济压力，甚至对国际原子能机构进行威吓和打压，企图阻挠伊朗和平利用核能。伊朗愿意进行对话，但不会接受非法的要求。而美国表示，如果伊朗政府欲证明其声明真实可信，必须向该机构提供充分的信息和进入其核设施的通道。[①]

（三）伊朗诉诸理由的简析

伊朗官方的理由可简单归纳为：第一，国际原子能机构决定面对政治压力，无可信度；第二，伊朗的核计划用于和平目的，此项权利不可剥夺；第三，关于伊朗核活动，没有剩下什么疑点，国际原子能机构没有法律上的理由以及现实的迫切要求把事情向安理会报告；第四，伊朗暂停浓缩活动是自愿和临时性的，不具有对后续行动的约束力。伊朗陈述这些理由的层次比较含混，想表达的目的也不清晰，似乎是想说伊朗不愿意面对任何政治压力放弃自己的“和平”核活动。

按照NPT和保障协议的精神，一个非核武器缔约国的核活动是否属于和平性质，并非一件不证自明的事情，而是通过透明程序要求来证实——申报加核查。这也正是国际原子能机构和安理会所要求的内容。到目前为止，关于伊朗核问题的六方会谈要达到的目的也是这个方向。

朝鲜不履行保障协议义务——拒绝国际原子能机构现场核查，其理由也是针对该行为，表面上似乎构成了对其不履行义务的抗辩（在国家责任法律框架下，就是排除行为的非法性）。伊朗的官方理由更多的是在宣示其和平利用核能的主张，而非陈述无法履行义务的理由。

---

① 中国新闻评论社：《内贾德指核计划使和平·布什非常担忧》，2008－9－24，http://gb.chinareviewnews.com/doc/1007/5/3/4/100753446.html? coluid＝70&kindid＝1850&docid＝100753446&mdate＝0924095943。

在伊朗官方说明的理由中，没有一个直接地同伊朗拒绝国际原子能机构对其核浓缩设施进行核查行为有关，至少在表面上不是《国家责任法草案》第一部分第五章“排除违法性之情形”那种意义上的理由。

三、核问题争端混杂着法律问题和政治诉求

朝鲜和伊朗核问题的争端都和其所处地缘政治背景有复杂的关系。伊朗的核问题以及其同美国之间巨大的分歧，需要放在中东地区更为广阔的背景中来看，包括自 1979 年以来双方不正常的双边关系、两国尖锐意识形态对立、美－以－伊复杂的三边关系、不可调和的阿拉伯国家和伊朗的关系。[①] 在处理这些争端的时候，各个国家进行了异常复杂而危险的多方战略博弈。[②] 而朝鲜核问题也涉及东北亚战略势态，大国在该争端中有不同的战略利益。比较引人注目的是美－朝双方似乎都采用了战争边缘策略，这就使得问题更加复杂化。[③]

在朝鲜和伊朗核问题争端中，两个国家同美国的关系都处于高度紧张状态，都诉诸了“面对美国核威胁”这样一个理由为自己的核活动辩护。一个本来是履行 NPT 和“保障协议”义务的法律问题，后来在表面上演变成两对双边关系，夹杂着各自的政治目的。当然，核不扩散本来就不仅仅是单纯的法律问题。尽管如此，问题的最终解决还是要回到 NPT 和保障协议下的框架中，这一点是没有悬念的。在此之前，如何解决这个争端，需要各方的智慧。更重要的是，假设伊朗和朝鲜的前述诉求是真实的，那么在解决争端过

---

① 关于伊朗与阿拉伯国家之间的关系，参见美国《外交政策》杂志网站 2010 年 12 月 1 日的文章：《为什么阿拉伯人和伊朗人不能有好相处?》，中文以《阿拉伯人缘何忌惮伊朗》为题载于《参考消息》2010 年 12 月。

② 田文林：《伊朗核危机暗流涌动》，2008－8－6：http://news.ifeng.com/opinion/200808/0806_23_699401.shtml。

③ 联合早报网：《布什政府歪曲情报造成朝鲜核危机》，2008－08－07，http://www.zaobao.com/special/korea/pages3/korea080806.shtml。



程中对这些诉求给予有效的回应，也是关键之一。

第二节　核不扩散条约下的争端解决机制和实践

从1968年NPT生效到现在，除了少数几个国家之外，全球绝大多数国家都是该条约的缔约方。同样，除了少数缔约国家外，绝大多数国家都能信守条约义务。但鉴于核武器具有特殊的政治和军事影响，即便是少数缔约国违反条约义务也会引起严重的国际争端。先有利比亚和伊拉克，然后有伊朗和朝鲜，均被认为在履行核不扩散条约义务方面存在重大的违反国际义务情形。[①] 在由一系列条约构建的防止核武器扩散的制度中，确实存在解决争端的司法程序，但到目前为止，在处理这类核不扩散争端的时候，司法程序总是缺席，多是诉诸政治和外交手段，实际表现为安理会和大国主导的政治议程在起支配作用。

存在司法程序的情况下，核不扩散争端仍然受安理会主导的政治程序支配。下面将考察核不扩散条约体系提供了怎样的司法程序，以及其发挥作用的障碍何在。这部分主要立足于条约文本的解释，考察现有国际实践的合理性。即使存在完善的司法程序，它本身是否能真正解决核不扩散争端，也是有疑问的。国家责任法中"有义务继续履行"这种责任形式才是解决核不扩散争端的关键，在国际社会缺乏强制性机关去实施国际义务的背景下，解决核不扩散争端的权威途径只能是安理会。

---

① 对于利比亚、伊拉克、伊朗和朝鲜的履约情况，参见国际原子能机构官方网站对该四国的关注焦点：http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus，visited Sept.，4，2008。从2000年至2007年各个年度的保障结论，来源于国际原子能机构网站：http://www.iaea.org/Publications/Reports/index.html，visited Sept.，4，2008。

一、通过司法程序解决核不扩散争端的法律障碍

（一）法律渊源

核不扩散机制由一系列条约所组成，包括 NPT、[①]《国际原子能机构规约机构规约》（“以下简称《机构规约》”）、[②] 国际原子能机构同联合国签订的《关于联合国与国际原子能机构关系的协定》（以下简称“《关系协定》”），[③] 各种无核区条约、双边核技术合作协定等，这些国际法文件构成了一个条约体系。

国际原子能机构是承担实施和核查条约义务的执行机构。《机构规约》规范的是作为国际组织的国际原子能机构的活动，而非具体国家的核活动。它不是非核武器国家不制造、不拥有核武器等义务的直接来源，但对自己实施的核能利用项目实施保障措施，若非核武器国家属于此类保障措施的当事国，则引起的争端也属于核不扩散争端，但并不是这里所要考察的争端。

《关系协定》属于《联合国宪章》第五十七条、第六十三条所规定的由经社理事会与政府间专门机构发生关系的协定。根据该协定的安排，国际原子能机构就履行其职责情况向联合国大会和安理会报告，同时亦得考虑后者作出的相关决议。[④]

这种核不扩散条约体系中，NPT 本身没有明确的争端解决条款，但这并不意味着该条约体系丝毫没有考虑争端解决。《机构规

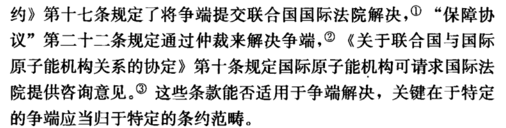
---

① 中华人民共和国外交部条约法律司：《中华人民共和国多边条约集》第六集，法律出版社 1994 年版，第 94～95 页。

② 中华人民共和国外交部条约法律司：《中华人民共和国多边条约集》第一集，法律出版社 1987 年版，第 724～742 页。

③ 《关系协定》的英文文本：“Agreements Between The United Nations And The Specialized Agencies And The International Atomic Energy Agency”, See United Nations, Agreements Between The United Nations And The Specialized Agencies And The International Atomic Energy Agency, New York, 1961, pp. 92－101。

④ 参见《关系协定》第四条、第五条规定。联合国还可以决定 IAEA 的议事日程，参见《关系协定》第八条。



约》第十七条规定了将争端提交联合国国际法院解决，[①]“保障协议”第二十二条规定通过仲裁来解决争端，[②]《关于联合国与国际原子能机构关系的协定》第十条规定国际原子能机构可请求国际法院提供咨询意见。[③] 这些条款能否适用于争端解决，关键在于特定的争端应当归于特定的条约范畴。

（二）什么争端？受何种条约支配？

核不扩散争端是因为 NPT 的非核武器国家缔约方违反义务而产生的，不同的条约有不同的争端解决规定，因而需要在争端与被违反的某项条约义务之间建立联系，才能考察争端解决应适用的条约规定。

现实中的核不扩散争端主要是实施保障措施过程中产生的问

---

① 《国际原子能机构规约》第十七条“争端的解决”：A. 与本规约的解释或实施有关的任何问题或争端，未能以谈判方式解决，有关各方又未商定其他解决方法，则应按照国际法院的规约，提交国际法院。B. 在联合国大会授权下，机构的大会及理事会都有权请求国际法院，就机构活动范围内的任何法律问题发表咨询意见。

② “保障协议”（根据 NPT 的要求，国际原子能机构与各国之间订立协定）第二十二条：协定应规定，因对本协定的解释或实施所产生的任何争端，除了对理事会根据上述第十九条所作的审查结果发生的争端，或对理事会根据这个未能以谈判或双方商定的其他程序解决的审查结果而采取的行动发生的争端外，均应根据双方中任何一方的请求提交按如下组成的仲裁法庭：双方各指派一名仲裁员，再由这两名指派仲裁员推选出第三名仲裁员，并由他担任庭长。如果在提出仲裁请求的 30 天内，双方中任何一方尚未指派仲裁员，则争端的任何一方都可请求国际法院院长指定一名仲裁员。如果在指派或指定了第二名仲裁员的 30 天内，尚未推选出第三名仲战员，则可运用同样的程序。仲裁法庭成员的多数构成法定人数，一切裁定均需要有两名仲裁员的同意。仲裁程序由仲裁法庭决定。仲裁法庭的各项裁定均具有约束力。

③ Agreement Concerning the Relationship Between the United Nations and the International Atomic Energy Agency, Article X, “International Court of Justice”: 1. The United Nations will take the necessary action to enable the General Conference or the Board of Governors of the Agency to seek an advisory opinion of the International Court of Justice on any legal question arising within the scope of the activities of the Agency, other than a question concerning the mutual relationships of the Agency and the United Nations or the specialized agencies.

题。根据国际原子能机构历年的保障结论，主要表现为下列现象：[①]

（1）违反有关申报或报告的义务。具体表现为：不申报核活动，包括核材料和核设施两方面的内容；窜改申报数据；申报不全面、不正确；不报告核材料的存量变化；不报告核设施的设计变化。

（2）违反配合国际原子能机构核查方面的义务。具体表现为：拒绝国际原子能机构进行核查；拒绝国际原子能机构核查人员对核查对象（人员或设施）的任意接触；隐藏和隐瞒核查的对象；破坏国际原子能机构对保障的材料和设施进行现场核查的措施。

（3）在申报（或实施保障措施下）的场所进行未申报的再处理或浓缩试验。

（4）在未申报的场所从事再处理或浓缩活动，实质上造成其核活动没有申报。

（5）实施核武器计划。

（6）制造、拥有核武器或其他核爆炸装置。

如果保障协议的缔约国能够采取措施继续履行义务，那么不致引起难以解决的争端。在现实中，争端产生的原因正好是少数缔约方未能采取措施继续履行义务，甚至拒绝履行义务，这样才产生了前述争端。例如，伊拉克在 1990 年之前试图获取核武器（实施核武器计划）、2003 年之前存在拒绝国际原子能机构核查的事实；伊朗违反有关申报或报告的义务、配合国际原子能机构核查的义务；朝鲜则实施核武器计划，制造、拥有核武器或其他核爆炸装置。在部分其他 NPT 缔约国、国际原子能机构、联合国安理会的多次要

① 从 2000 年至 2009 年各年度的保障结论，来源于国际原子能机构网站：http://www.iaea.org/Publications/Reports/index.html，visited Sept. 4，2010。



求下，伊朗和朝鲜还是未能严格履行义务。[①]

这些争端属于哪个条约下的争端？它们可能具有多重属性，同时构成多种条约下的争端。首先，它们属于 NPT 下的争端。其次，它们属于“保障协议”下的争端，体现为该协议缔约方的国家和国际原子能机构之间的争端，也即国家和国际组织之间的争端。最后，它们是否属于《机构规约》下的争端，需要视情况而定。在逻辑上，NPT 的非核武器国家缔约方是“保障协议”的缔约方，但未必是《机构规约》的缔约方。如果争端的一方不是《机构规约》缔约方，那么此种争端就不属于《机构规约》下的争端。如果是，则还需要考察此等争端所违反《机构规约》下的具体义务。这需要结合《机构规约》的目的与宗旨进行解释，尤其是《机构规约》第十二条所涉及保障措施的实施。

若一个 NPT 的非核武器国家缔约国存在上述行为，那么第 1 至 4 项直接而明显地违反了“保障协议”下的义务以及 NPT 第三条第一款下的义务。第 5、6 两种行为间接地违反了保障协议，而直接违反了 NPT 第三条，因为存在第 5、6 两种行为的国家一般都事先存在第 1 至 4 项违约行为。是故，一个非核武器国家缔约方若有上述违约行为而导致争端，至少构成了 NPT 和“保障协议”下的争端。“保障协议”中有仲裁条款，《机构规约》第十七条规定了由国际法院解决有关争端。它们能否有效地解决争端，将在下文进行考察。

（三）“保障协议”排除了关键问题的仲裁管辖权

“保障协议”的来源是 NPT 第三条第一款。该协议的全称是《某国政府和国际原子能机构关于实施与 NPT 有关的保证的协

---

① 朝鲜前后两次宣布退出 NPT，所以它目前作为 NPT 的缔约国地位是有疑问的，但似乎可以认为朝鲜不再是 NPT 的缔约方。参见第三章第二节下“3. 朝鲜宣布退出 NPT 所引起的法律问题”部分的分析。历次安理会就朝鲜核问题作出的决议使用了如“回到”NPT、“撤回退出”之类的措辞，似乎认为朝鲜的退出具有肯定的法律效果。现在朝鲜核问题是在联合国安理会根据宪章第七章职权而采取的行动主导之下。六方会谈属于解决争端的政治机制。

定》。所有非核武器国家签订的“保障协议”在结构和内容上基本相同，[①] 都包括了第二十二条的仲裁条款。

该条规定：“因对本协定的解释或实施产生的任何争端，除了对理事会根据上述第十九条所作的审查结果发生的争端，或对理事会根据这个未能以谈判或双方商定的其他程序解决的审查结果而采取的行动发生的争端外，均应根据双方中任何一方的请求提交……仲裁法庭。”

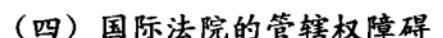
“保障协议”第十九条所述争端主要涉及通过核查“无法核实按协定受保障的核材料未被转用于核武器或其他核爆炸装置”的情况。这些争端最常见的表现形式其实就是前述争端中的第 1 至 4 项。《机构规约》第十二条 C 项特别规定，处理这类事项的途径乃是总干事将违约行为向国际原子能机构理事会报告，理事会则向机构成员国、联合国大会及安理会报告。这样，在第二十二条的仲裁程序中，可裁决事项受到限制，排除了真正重大的争端。保障协议的这种安排表明，对申报或报告内容进行核查已确保核材料不至转用于军事目的，非核武器缔约国必须履行相关义务且必须达到“不转用”的结果。违反这些核心义务的争端，属于不可仲裁事项。

第二十二条排除仲裁的另一事项是双方对国际原子能机构采取行动所产生的争端。国际原子能机构的行动权力源于《机构规约》第十二条和“保障协议”第十九条。例如，2003 年到 2010 年年底的几年中，国际原子能机构理事会就伊朗不履行“保障协议”下的义务所作出的决议，提出了“保障协议”第十九条意义上的措施，要求伊朗中止浓缩活动、批准和全面执行《附加议定书》、配合核查、建立信任等。如果伊朗对这些措施有争议，那么不能通过第二十二条规定的仲裁条款来解决。

初步的结论就是前述第 1 至 4 项争端不能在“保障协议”框架内通过仲裁得以解决。

---

① 不同之处仅仅在于接受保障的设备、设施、核原料、现场视察等具体内容上的差异。



（四）国际法院的管辖权障碍

《机构规约》第十七条规定，与该规约的解释或实施有关的任何问题或争端，若未能以谈判方式解决，则按照国际法院的规约，提交国际法院解决。该条属于《国际法院规约》第三十六条第一款之“现行条约及协约中所特定之一切事件”。

根据《国际法院规约》第三十四条第一款，国际法院诉讼的当事方仅限于国家。《机构规约》第十七条所述将争端提交给国际法院的主体是规约的“各方”，也就是各个缔约国。据此，国际原子能机构本身并不能将争端提交给国际法院请求解决，“保障协议”下的争端不能通过国际法院得以解决。

如果NPT的一个非核武器缔约国是“保障协议”的缔约方，但并非《机构规约》的缔约方，无论履行保障协议所产生的争端是否可视为《机构规约》下的争端，其他NPT缔约方和《机构规约》缔约方不能诉诸第十七条向国际法院提起诉讼程序。如果NPT的一个非核武器缔约国同时是“保障协议”和《机构规约》的缔约方，根据《机构规约》第十七条提起诉讼的前提是履行保障协议义务所产生的争端同时应当属于《机构规约》第十七条下的争端，但这需要考察国际原子能机构《机构规约》的目的、职能之后方能确定。该问题决定了提起诉讼的资格和争端内容是否为《机构规约》所涵盖这两个关键方面。

《机构规约》是一多边国际条约，缔约国为了成立“国际原子能机构”，规定其目的、职责、管理机构、运行程序等事项而作出了相关规定。第二条对其目标界定为“机构应尽其所能，确保由其本身，或经其请求，或在其监督或管制下提供的援助不至用于推进任何军事目的”。而其职能如第三条所述，主要在于促成原子能的和平利用，以及制定保障措施确保特种核材料、核设施等不用于军事目的。第十二条“机构的安全保障”规定了实施保障措施的步骤，主要着眼于原子能机构在实施保障措施过程中的职权并规定具体程序。《机构规约》本身是否为缔约国设定核不扩散义务，要视《机构规约》实施的具体保障措施情况而定。

第一种情况，国际原子能机构实施项目的保障措施。根据《机构规约》第十一条第F款第4项，一个国家无论是否为NPT缔约方，若其为《机构规约》缔约方，请求国际原子能机构协助实施和平利用核能项目，该国必须同时接受机构的保障措施，承诺所接受的援助不用于推进任何军事目的。在此种情况下，接受机构援助项目的国家就要承担不扩散义务。《机构规约》缔约方同意，成员国接受机构的项目需同时接受保障义务，违反此项规定将构成第十七条下的争端，其他成员方可根据该条向国际法院提起诉讼。但是在实际的诉讼过程中，国际法院可能需要确定起诉一方存在权利或法律利益被侵犯。鉴于没有这方面的实践，而且现实中的核不扩散争端也不属于此种范畴，故作为一个理论问题不在此展开。

第二种情况，“保障协议”下的保障措施同《机构规约》的关系。《机构规约》文本本身没有同NPT发生联系，国际原子能机构同NPT缔约国签订的“保障协议”的基础是NPT第三条第一款，而不是《机构规约》。“保障协议”第一条明确表示该协议的根据是NPT第三条第一款，所以和《机构规约》没有实质性的联系，而是一个单独的国际条约（国家与国际组织之间签订的）。这些都说明非核武器国家在“保障协议”下的义务与《机构规约》第十一条下的义务并非相同。“保障协议”下的争端不属于《机构规约》第十二条（C）所述违约行为引起的争端，也不属于第十七条规定的争端。在此情况下，《机构规约》缔约国不能按照第十七条提起诉讼。

在现实中，真正的核不扩散争端并非《机构规约》第十一条、第十二条所述为机构核项目或因其他国家请求而实施保障措施之项目引起的。相反，如以前的利比亚、伊拉克，目前的伊朗和朝鲜，这些国家都是NPT缔约国，受“保障协议”义务的约束，但它们都试图发展自己的核技术力量而不受这些义务的约束，同国际原子能机构实施的核项目无关。

考虑到《机构规约》缔结在先，NPT缔结在后，前者的争端解决程序的设计或许根本就不是着眼于解决后来NPT下所产生的



争端。

由此可以得出初步的结论：对于当前存在的核不扩散争端，在“保障协议”的框架内实在难以启动司法性程序进行解决。一方面，“保障协议”的缔约方为国家和国际组织，国际原子能机构不能在国际法院作为当事一方，且协议中的仲裁条款排除了争端核心问题的可仲裁性；另一方面，“保障协议”下的争端不属于《机构规约》第十七条下的争端，规约的缔约方不能向国际法院提起诉讼。

二、现有核不扩散争端解决实践的合理性解释

（一）完善争端解决程序的假设及其局限性

从表面上看，这种争端解决机制的设计漏洞甚大，完全可以在相关条约中进行完善，让司法程序可以发挥真正的作用。例如，删除“保障协议”第二十二条中核心问题可仲裁性的限制，使任何核不扩散争端问题都可以仲裁；或者在 NPT 中规定，缔约方须成为国际原子能机构的成员方，将 NPT 第三条第一款规定的保障措施纳入《机构规约》的第十二条中，这样 NPT 非核武器国家缔约方在“保障协议”中承担的义务与《机构规约》中承担的义务就是同一的了，《机构规约》第十七条下的争端就可以涵盖“保障协议”下的争端了。[①]

从完善条约制度的视角来看，这样做未尝不可。但是这种较为完善的制度不一定能真正地解决争端，即促使国际义务完全得以履行。通过司法程序解决争端可能得到的结果是什么？一是“临时保全措施”（provisional measures），二是终局性的裁判。发布“临时保全措施”命令已经是国际性法庭的普遍性实践，其目的在于“防止由于裁判审理过程中事态的进展使得构成诉讼事由的当事国权利

① 直接在“保障协议”中规定国际法院管辖的障碍在于：国际组织不能成为国际法院的当事方。尽管国际上有就此进行改革的呼声，恐怕在相当长的时间内难有肯定的结果。参见杉原高嶺：《国际司法裁判制度》，王志安、易平译，中国政法大学出版社 2006 年版，第 84～89 页。

受到决定性的侵害，以此确保实质问题判决能够具有时效性的制度”[①]。国际仲裁庭或国际法院作出的终局性裁判，有关内容可能是一种宣告性判决（declaratory judgments），认定当事一方违反了国际义务，还可能包括指示履行特定义务、赔偿损失等判决内容。

通过司法程序解决争端的关键在于负有责任的当事国家去执行裁判中的指示，而不在于仲裁机构或国际法院是否完成了司法程序。“保障协议”第二十二条的仲裁裁决的执行是一个问题。该条对仲裁法庭的组成规定如下：“双方各指派一名仲裁员，再由这两名指派仲裁员推选出第三名仲裁员，并由他担任庭长。如果在提出仲裁请求的 30 天，双方中任何一方尚未指派仲裁员，则争端的任何一方都可请求国际法院院长指定一名仲裁员。如果在指派或指定了第二名仲裁员的 30 天内，尚未推选出第三名仲战员，则可运用同样的程序。仲裁法庭成员的多数构成法定人数，一切裁定均需要有两名仲裁员的同意。仲裁程序由仲裁法庭决定。仲裁法庭的各项裁定对双方均具有约束力。”很明显，这是一个临时仲裁，对裁决的实施，协议没有做任何安排，完全依赖于当事方的自愿。

甚至国际法院判决的执行也依赖于安理会的权威，这体现在《联合国宪章》第九十四条的安排中。这样，即便国际法院对争端有管辖权，通过它来解决争端所起到的作用最多不过是确认当事一方违反国际义务，尽管各方有义务自愿执行判决，但只有安理会有权威强制执行判决。

眼下核不扩散制度的实施机制也反映了这个事实。根据《机构规约》第十二条 C 和《关系协定》第三、九、十条的安排，经国际原子能机构的报告，由安理会来处理违约行为。而违约性的认定不是通过司法程序（仲裁或国际法院诉讼程序），而是通过国际原子能机构的视察员、理事会来确认。安理会历次处理伊拉克、伊朗、朝鲜的核问题都是按照这个程序进行的。

---

① 杉原高嶺：《国际司法裁判制度》，王志安、易平译，中国政法大学出版社 2006 年版，第 225 页。

这种设计，无论是有意的还是无意的，都有其现实的理由。国际原子能机构以其保障措施实施者的身份来确认违约的存在颇为合适，因为它作为核不扩散制度的执行机构，理应了解具体情况。例如，伊朗和早期朝鲜核问题的实质在于申报方面的完整性和准确性，申报和现场核查之间的不一致是争端之所在。[①] 申报要满足全面性和准确性要求，必须包括该国所有的核活动。而申报的这些标准，事先由国际原子能机构理事会制定，就是“保障协议”范本所载的内容。在签订该协定之前，当事方对此了然于心。况且，申报方面的瑕疵本身并不构成违约，当事方可通过书面方式澄清，[②]也可以通过国际原子能机构现场视察方式澄清。[③]绝大多数承担全面保障义务的国家都是通过此种方式履行义务的。[④]而伊朗和朝鲜核问题的一个具体表现就是申报有瑕疵的时候拒绝国际原子能机构的现场核查，而接受核查本身也是一项义务。如果一个国家没有发展核武器的计划和意图，不难通过澄清和国际原子能机构现场核查的方式来消除疑虑。

即使由国家作为当事方，在国际法院通过诉讼程序来确定违约行为，最终也绕不开国际原子能机构。在诉讼程序中会涉及事实的查明，这还得依赖于国际原子能机构，因为该机构负责保障措施的实施。这样做也有制度上的安排：《国际法院规约》第三十四条第二款规定：“法院得依其规则，请求公共国际团体供给关于正在审

---

① 眼下朝鲜核问题的实质在于，20世纪90年代初，朝鲜加入NPT的同时也在实施核武器计划，前几年也宣布爆炸了核武器。这不仅仅是申报、核查的问题，而是直接违反NPT下“不制造、不拥有”这方面的义务。

② “保障协议”第69条规定：“应机构要求，当事国应提供对任何报告的与保障目的有关的扩充和澄清。”

③ “保障协议”第71、71条规定。

④ 例如韩国在履行保障协议方面存在问题，是后来通过多次澄清和核查才得以解决。参见从2000年至2007年各个年度的保障结论中关于韩国的论述，来源于国际原子能机构网站：http://www.iaea.org/Publications/Reports/index.html，visited Sept. 4，2008。

理案件之情报。该项团体供给之情报，法院应接受之。”[1]《国际法院规则》（1946 年）第五十七条第（三）款亦规定：“在审讯终结以前任何诉讼阶段，法院得主动地或根据当事国一方……请求，要求一公共国际团体……提供给和正在审理的案件有关的情报……”第（四）款规定：“公共国际团体认为宜于主动提供和法院正在审理的案件有关的情报时，应该在书面程序终结前以诉状方式向书记处提出备忘录。法院应该保有权利要求以口述或书面方式，答复法院所认为宜于提出的任何问题，以补充该项情报。法院并应该允许当事国双方对如此供给的情报提出书面意见。”[2]在实践中，国际法院在 1972 年的“ICAO Council Case”中向“国际民航组织（ICAO）”传达过法院的书面诉讼程序。在“Border and Transborder Armed Actions Case”、“Aerial Incident of 3 July 1988 Case”和“Lockerbie Case”中，国际法院分别与“美洲国家组织”、“国际民航组织”都曾有过这方面的尝试。[3] 由国际原子能机构来专门实施保障措施、提供有关情报，尤为适当。如果这样做，其实质还是由国际原子能机构主导了违约行为的认定。

不过，无论是通过仲裁还是国际法院诉讼解决争端，一旦启动程序，可能就要花数年的时间才能作出最终裁判。现实中的核不扩散争端，并不仅仅体现在当事国家在申报和核查方面的瑕疵，而确实存在当事国实施核武器计划的疑虑，至少合理怀疑的表面证据不能排除，这恰恰引发了地区乃至国际局势的紧张，争端具有危及和平及安全情势的特点。在此非常情况下，司法程序并非解决争端的适当机制，安理会应该依其职权来处理危机和平与安全的核不扩散争端，而防止核扩散的现有制度设计也正好符合这个宗旨。

---

① 世界知识出版社编：《国际条约集》（1945—1947），世界知识出版社 1959 年版，第 67 页。

② 同上书，第 251 页。《国际法院规则》先后于 1972 年、1978 年修订。

③ Andreas Zimmermann, The Statute of the International Court of Justice－A Commentary, Oxford University Press, 2006, pp. 551－554.

（二）解决争端的真正难点：继续履行义务

通过司法解决争端得到的结果或是宣告性判决（如指示某项行为违背国际法、确认某项法律权利、指示必须采取的行动以执行判决等），或是赔偿损失判决，或是恢复原状判决。[①] 从国际法中的国家责任原则来看，若指示某项行为违背国际义务，则产生该国要承担国家责任的法律后果。《国家责任法草案》中的责任形式包括第二十九条的“继续有责任履行”（continued duty of performance）、第三十条的“停止和不重复”（cessation and non－repetition）和第三十一条的“赔偿”（reparation）。[②]争端解决的司法裁判内容同该国可能承担的国家责任之间呈现某种高度的契合。在现实中，只要国际原子能机构没有得出“申报的核材料用于和平目的”及“不存在未申报的核材料和核设施”的结论，“保障协议”缔约国就没有满足NPT第二条设定的维持非核武器国家这样的结果义务，那么可归于缔约国的违约行为都会呈现持续性的特点。[③]无论从争端解决的目的还是从国家责任法的角度来看，停止违约行为、继续有责任履行义务才是解决核不扩散争端的关键。而伊朗和朝鲜核问题最核心的部分就是如何使它们继续履行义务——向国际原子能机构进行准确和全面的申报并接受它的现场核查。

《国家责任法草案》第二十九条“有责任继续履行”的出发点是违约行为并不当然导致先前义务的终止。[④]但究竟如何才能促使国际义务得以遵守——在核不扩散争端中就是始终维持非核武器国

① Ian Brownlie, The Rule of Law in International Affairs, The Hague/London/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1998, pp. 126－132.

② 第三十一条的责任形式以存在“损害”（injury）为前提。United Nations, Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II, Part Two, pp. 88－105。

③ 《国家对国际不法行为的责任条款草案》第十四条就是基于不法行为“持续性”和“非持续性”划分上，参见该条的相关评注：United Nations, Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II, Part Two, pp. 59－62。

④ 参见国际法委员会对草案第二十九条的评注，United Nations, Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II, Part Two, p. 88。

家身份，NPT 和《国家责任法草案》也没有提供好的方案，[1]其中的原因当然是这并非草案要解决的问题，而是国际体系的本质使然。在一个权力分散的国际体系中，如何使国家遵守国际义务一直是国际法中的永恒难题，一般认为是国际社会缺乏具有中央政府那样的制裁权威。在当下的国际社会，唯一有权采取包括使用武力手段在内的强制措施的机构只有联合国安理会，但是安理会的职权限于维持国际和平与安全，而非专门的监督履行国际义务的机构。是否采取强制措施促使相关国家履行国际义务，安理会的判断依据是看相关情势是否危及国际和平与安全。在实践中，安理会就多次关注伊朗、伊拉克、朝鲜核问题，认定相关情势构成了对国际平和与安全的威胁，并多次通过了含有制裁措施的决议。[2] 安理会要求这些违约国家履行其所承诺的国际义务，这种具有强制性和约束力的要求才真正有助于解决争端，任何单纯的司法程序都达不到这个目标。

（三）难以通过司法程序解决核不扩散争端

核不扩散制度中现有的司法程序无法用来真正、有效地解决问题，安理会实际上主导着核不扩散争端的解决。这一点在 NPT 条约文本中已有线索。NPT 的第十条第一款规定缔约国可以诉诸“危及其国家的最高利益”理由退出条约，但应通知所有其他缔约国和联合国安全理事会关于该国认为已危及其最高利益的非常事件的说明。[3]缔约国自己判断“危及其国家的最高利益”情势存在与

---

① 《国家对国际不法行为的责任条款草案》提到相关国家可以通过“反措施”来促使不法行为国家来承担责任——包括“继续履行义务”，但反措施仅限于停止对责任国家的相关义务，且不包括使用武力。参见草案第四十九条、第五十条的相关评论。United Nations，Yearbook of the International Law Commission，2001，vol. II，Part Two，pp. 129－134。

② 例如关于伊拉克核问题的第 687、707、1051、1248、1382、1409、1441、1483 号决议，关于朝鲜核问题的第 825、1540、1695、1718 好决议，关于伊朗核问题的第 1696 、1737、1747、1803 号决议。

③ 该条表明，NPT 的设计者对核不扩散制度能走多远是没有信心的。“危及其国家的最高利益”的考虑实质上是对核扩散的恐惧让位于“国家理由”（Raison d’ Etat）的考虑。

否，但向安理会说明情况有可能使这个问题上升到危及国际和平与安全的高度。综合判断，以当时美国和前苏联为代表的核大国在缔约时就把核不扩散作为最高级别的政治问题来考虑，[①] 让政治力量来解决核问题也就不奇怪，眼下伊朗和朝鲜核问题就是由政治力量在支配其走向。

但是，当初设计核不扩散制度的时候并非没有想到通过第三方裁判来遏制核武器的扩散，如“巴鲁克计划”甚至还设计了一种刑事惩罚程序，但这种激进的方案没有获得支持。这个事实表明国家基于自愿而创设国际法条约义务，国家对国际义务的尊重纯粹出于自愿。[②] 在当前的国际体系中，也难以想象如何赋予实施条约的刑事模式以强制力，除了安理会具有行动力之外，再难有别的选择。在NPT条款中不给争端解决程序留下足够的空间也并非无心之失，这是国际体系的本质使然。因此，核不扩散争端还是借助古老的政治手段来解决。朝鲜的六方会谈、伊朗的“6+1”会谈就是如此。

三、朝鲜、伊朗核问题争端解决的实践

（一）通过斡旋、调停和谈判解决朝鲜核问题 [③]

自从20世纪90年代初国际原子能机构发现朝鲜的申报与现场核查不符之后，该问题一直是东北亚地区的重大事件。从表面上

---

① 核不扩散制度的产生和超级核大国对垄断权力企图之间的关系，参见牟文富、郭贵民：《核不扩散话语的合法化》，载《国际商务研究》2000年第2期，第55～58页。

② Legal Models of Arms Control: Past, Present, and Future, Harvard Law Review, 1987, Vol. 100, No. 6, pp. 1326－1344.

③ 斡旋与调停都涉及通过第三方的介入来解决争端，二者之间的差异在于：斡旋中的第三方仅限于鼓励争端各方继续谈判、提供沟通渠道，而调停中的第三方则可能进行调查、提供建议。当然要在二者之间明确地划分也不易，因为第三方的角色并非那么死板。参见：J. G. Merrills, International Dispute Settlement, third edition, Cambridge University Press, 2005, pp. 28－29, 64; Malcolm N. Shaw, International Law, 6th edition, Cambridge University Press, 2008, pp. 1018－1019；马克斯·普朗克比较公法集国际法研究所编著：《国际公法百科全书》第一专辑，陈致中等译，中山大学出版社1988年版，第189～195、268～271页。

看，这是国际原子能机构和朝鲜之间履行保障协议产生的问题，但这个敏感的问题一直是美国基本战略所关注的核心，所以引发了紧张的朝鲜一美国关系。最初是朝美两国通过中国斡旋进行三边对话，后来形成了包括朝鲜在内的六方会谈机制。[①]

早期解决朝鲜核问题会谈机制的特点是中国在朝鲜和美国之间进行斡旋，因此中国处于相对的中立第三方，从中国早期的正式立场可以看出这点。在联合国安理会于 1993 年通过第 825 号决议的第 3212 次会议上，中国代表提出，朝鲜核问题主要是朝鲜和国际原子能机构之间的问题、朝鲜和美国之间的问题、朝鲜和韩国之间的问题，属于双边范畴，应当通过各方直接对话来解决。中国不赞成安理会来处理此事，更不大赞成通过严厉的决议，因为这样会使事态更为复杂。[②]在这个阶段，中国主要是在朝鲜和美国之间起斡旋的作用。2003 年以后，中国在解决朝鲜核问题上的角色似乎介于斡旋和调停之间，地位比较微妙。[③] 六方会谈的性质是多重的：从当事方来看，中国、美国、俄罗斯、朝鲜、韩国、日本都是 NPT 的缔约国，而作为保障协议当事方和实施责任者的国际原子能机构不在场；从六方会谈所具有的功能来看，同时具有解决保障协议的履行问题和违约责任的援引问题，最终是要求朝鲜回到履行保障协议的轨道上去；但从六方会谈要达成具体方案来看，一开始是着眼于建立信任措施，而非一蹴而就地要求朝鲜履行保障协议下的所有义务。在 2006 年的时候，中国在解决朝鲜核问题的六方会谈中的地位就不仅仅是斡旋、调停，中国多次表示支持朝鲜半岛无

① 刘长敏：《论朝鲜核问题解决中的国际斡旋与调停》，中国政法大学出版社 2007 年版，第 143～182 页。

② Chapter VIII of "The Repertoire of the Practice of the Security Council (1993－1995)", 2008 － 12 － 23：http://www. un. org/Depts/dpa/repertoire/93 － 95/CHAPTER% 208/ASIA/15% 20 －% 20Letters% 20dated% 2012% 20and% 2019% 20March%2093. pdf.

③ 刘长敏：《论朝鲜核问题解决中的国际斡旋与调停》，中国政法大学出版社 2007 年版，第 154 页。

核区的主张，这需要朝鲜遵守 NPT 义务才能达到目的，这个时候中国也是援引朝鲜国家责任的国家之一。2006 年，中国没有再坚持早期比较超然的立场，支持了安理会通过第 1718 号决议对朝鲜进行制裁。

在朝鲜核问题争端解决过程中，有几个关键的阶段性成果：1994 年的“美朝框架协议”、[①] 2005 年 9 月 19 日的第四轮六方会谈共同声明、[②] 2005 年 11 月 11 日第五轮六方会谈第一阶段会议“主席声明”、[③] 2007 年 2 月 13 日六方会谈共同文件落实共同声明起步行动、[④] 2008 年 6 月 26 日达成的“六方会谈主席声明”。在 2008 年 6 月 26 日声明中，朝鲜表示通过中国提交核申报清单，这是迄今为止朝鲜核问题上取得的较大成果。这个过程表明，对于前述朝鲜不履行保障协议义务——尤其是不接受国际原子能机构的现场核查的理由，通过政治途径解决问题成功的前景取决于朝鲜诉诸的理由进行回应的程度，但这是假定朝鲜的确没有获取核武器的意愿和意志。[⑤] 如果朝鲜发展核武器的动机如人们所说的那样，是为了巩固国内政权、加强与美国打交道的筹码，那么考虑到朝鲜半岛

---

① Agreed Framework Of 21 October 1994 Between The United States Of America And The Democratic People's Republic Of Korea (Infcirc/457), 2008 — 11 — 13: http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infcirc457.pdf.

② 第四轮六方会谈“共同声明”，2005 — 9 — 19：http://news.xinhuanet.com/world/2005—09/19/content_3511768.htm。

③ 2005 年 11 月 11 日第五轮六方会谈第一阶段会议“主席声明”，全文见中国外交部网站，2005 — 11 — 11：http://www.fmprc.gov.cn/chn/ziliao/wzzt/cxbdhwt/t221070.htm。

④ “六方会谈共同文件落实共同声明起步行动”，全文见中国外交部网站，2008—8—24：http://www.fmprc.gov.cn/chn/ziliao/wzzt/cxbdhwt/t297462.htm。

⑤ 朝鲜的言论证明它似乎有意愿去获取核武器。朝鲜在 2002 年美国总统布什的特使凯利访问时表示其拥有外界传闻的核武器，朝鲜官员确认其有那样的武器。但朝鲜方面没有公开确认这个报道，反而在官方回应中说，美国没有证据地指控朝鲜违反朝—美协议，非法从事铀浓缩去获取核武器。“我们清楚地告诉美国总统特使，我们有权拥有核武器和更强大的武器。” Masahiko Asada, Arms Control Law In Crisis? A Study of The North Korean Nuclear Issue, Journal of Conflict & Security Law (2004), Vol. 9 No. 3, p. 340。

出现核武器可能引发的严重后果，国际社会或许更应该对朝鲜的政治诉求有所考虑。从第四轮六方会谈达成的“共同声明”、第五轮六方会谈第一阶段会议达成的“主席声明”、第五轮六方会谈第三阶段会议达成的“落实共同声明起步行动”、2008 年 6 月 26 日六方会谈达成的“六方会谈主席声明”这些文件来看，在解决朝鲜核问题过程中，其他参与方对朝鲜的诉求有一定的回应，这具有积极的意义。其具体表现可参见表 6－1。

表 6－1　朝鲜核问题争端

朝鲜不履行义务的理由	（美国等国家）对朝鲜的大致回应
核威胁	承诺韩国没有部署核武器、不对其进行核威胁
履行义务的不对等	行动对行动
和平利用核能的权利	提供轻水反应堆
敌对和不信任	美国从“支恐名单”中将朝鲜除名、终止适用“敌国贸易法”，朝鲜则提交申报清单

（二）通过谈判解决伊朗核问题

早期由美国、俄罗斯、英国、法国、德国同伊朗就核问题进行谈判，中国后来加入谈判队伍。伊朗核问题的焦点是浓缩设施及设备未经国际原子能机构现场核查、未能按照国际原子能机构和安理会要求的那样暂停其运转。从伊朗不履行保障协议的理由来看，其主要强调核活动的和平性质。

到目前为止，“6+1”会谈机制尚没有取得显著成果。2008 年 6 月 14 日，六方向伊朗的信件提出了一个范围很广而雄心勃勃的谈判框架。在该信中，六方提出只要伊朗暂停浓缩及再处理相关活动，正式谈判就可以开始。在核能领域，表示“重申伊朗有权按照其根据 NPT 承担的义务仅以和平目的获得核能；为伊朗和平使用核能提供必要的技术和财政援助，支持原子能机构恢复在伊朗的技术合作项目；支持采用最先进技术建造轻水反应堆；随着国际信任的逐步恢复，支持开发和研究核能；提供具有法律约束力的核燃料

供应保证；在乏燃料和放射性废物管理方面进行合作”。该信承诺，一旦确信伊朗核计划的和平性质，伊朗核计划和其他非核武器国家一样享有同等的待遇。接着，信件列举了伊朗同六方及欧盟可以合作的领域，包括核能、政治、经济、能源合作、农业、环境及设施、民用航空、经济–社会–人文发展领域。信件尤其提到在政治领域中，“支持伊朗在国际事务中扮演重要的角色”[①]。2010 年 6 月 9 日，安理会第 1929 号决议重申了六方对伊朗传达的意图。[②] 如果伊朗有意图在中东地区扮演大国角色，那么信件中的这个支持算是对伊朗的意图给予了善意的回应。不过，在复杂的中东国际关系中，有大国雄心的不仅仅是伊朗，要迈出实质性的起步很难。

第三节　反措施问题

一、国际法中的反措施

在国际法中，一国违反国际义务，作为受害国，可以停止相关义务的履行以促使不法行为国家承担国家责任（停止不法行为、继续履行义务、承诺不重复的保证和赔偿损害）。受害国采取的这种措施称为“反措施”（countermeasure），属于不得已违背其国际义务而针对责任国采取的措施。[③]

---

① IAEA, Communication Dated 25 June 2008 Received From The Resident Representative Of The United Kingdom To The Agency Concerning A Letter And Offer Of 12 June 2008 Delivered To The Islamic Republic Of Iran (INFCIRC/730), 2008－12－22: http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2008/infcirc730.pdf.

② 参见安理会第 1929 号（2010）决议附件四。

③ Commentary to Part Three, Chapter Two of the Draft Articles on State Responsibility, Para. (1), United Nations, Yearbook Of The International Law Commission, 2001, Volume II－Part two, United Nations New York and Geneva, 2007, p. 128.

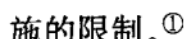
反措施的观念渊源于国际法中合法报复（legitimate reprisals）、自我保护（self－protection）、自助措施（self－help）概念。自“空运服务协定案”（Air Services）以来，人们更喜欢使用“反措施”一词，《国家责任法草案》中也采用了这一用语。[①]“国际司法判决、国家实践和学说确认了一种论点，即符合某种实质性和程序性条件的反措施可能是合法的。”在一些仲裁决定中，如“Portuguese Colonies case”（德国对南非葡萄牙殖民地造成的损害的责任）、“Cysne Case”（德国对在1914年7月31日之后和在葡萄牙参战之前所作行为的责任）和“空运服务协定案”的仲裁裁决书中，这类措施的合法性得到承认。[②]

反措施的法律意义表现在以下几个方面：第一，受害国所诉诸的反措施行为本身违背了国际义务，但鉴于其针对不法行为国家，目的是让后者履行义务，所以排除了其不法性，《国家责任法草案》第二十二条就是此意。第二，采取反措施的权利限于受害国，针对的是不法行为国。第三，反措施的内容限于“暂不履行对责任国采取措施的一国的国际义务”。第四，反措施是临时性措施，不具有惩罚性质，一旦不法行为国履行相关义务，反措施得停止实施。

诉诸反措施的时候要面临若干限制。《国家责任法草案》第五十条事实上规定了受害国诉诸反措施的限制条件。该条规定下述义务不受反措施的影响：一是《联合国宪章》中规定的不得实行武力威胁或使用武力的义务；二是保护基本人权的义务；三是禁止报复的人道主义性质的义务；四是依一般国际法强制性规范承担的其他义务。第五十一条规定反措施必须满足相称性要求，这也是对反措

① Commentary to Article 22 of the Draft Articles on State Responsibility, Para. (3), and the related notes, ibid, p. 75.

② Commentary to Article 22 of the Draft Articles on State Responsibility, Para. (2), ibid, p. 75.



施的限制。[①]

在上述限制中，反措施排除了武力的使用。此外，反措施不影响保护人权和禁止报复的人道主义性质的义务，目的是禁止对人道主义法和人权法进行减损。[②]

关于反措施，有一个具有争议的问题是非受害国采取措施的条件。《国家责任法草案》第五十四条规定，非受害国采取的措施必须是合法措施，而且草案没有使用“反措施”这个术语，只用了“措施”这样的措辞。有两种情况同这个此类措施相关，一是“由一个国家或一个国家集团以单个身份并通过其各自的机关采取的措施”，二是“在国际组织框架内采取的机构性措施”。第二种情况包括《联合国宪章》第七章下授权采取的措施，但是该情况被《国家责任法草案》排除讨论，因为这种情况往往同国际组织章程规定的权能和程序有关，属于特别法。[③]在 NPT 条约体系下，由国际原子能机构和安理会实施核不扩散条约，正属于第二种情况，本节下面略论及此问题。比较难以理清的是第一种情况，国际法委员会认为国际法在这方面的实践有限，尚未成熟。[④]

---

① 关于对诉诸反措施的限制，各国意见亦有分歧。如中国等国认为应该对其施加限制，以防止滥用；美国则主张取消这种限制，认为《联合国宪章》有关规定已经足够，且在反措施的相称性限制中应当含有“重大的诱导效用”。参见国际法委员会于 2001 年收到各国政府对起草委员会在 2000 年二读暂时通过的条款草案全文的评论和意见的汇编——《各国政府提出的评论和意见》（A/CN. 4/515）中对“反措施”的有关意见。

② Karl Zemanek, The Legal Foundations of the International System, Recueil Des Cours (1997), The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1998: 327－334; John F. Murphy, Force and Arms, in Oscar Schachter and Christopher C. Joyner, ed., United Nations Legal Order, Vol. 1, Cambridge: Cambridge University Press, 1995, pp. 251－300.

③ Commentary to Article 54 of the Draft Articles on State Responsibility, Para. (2), United Nations, Yearbook Of The International Law Commission, 2001, Volume II－Part two, United Nations New York and Geneva, 2007, p. 137.

④ Commentary to Article 54 of the Draft Articles on State Responsibility, Para. (3), ibid, p. 137.

二、违反核不扩散义务反措施的适用问题

在NPT下，有关反措施有以下几个问题要澄清：第一，NPT下受害国家的确定，这是采取反措施的前提。第二，反措施的内容在于暂停相关义务的履行，这应该限于NPT其他缔约国家的义务，这些义务是什么。

根据第四章所述，在NPT下，违反义务并不产生物质性损害或精神性损害意义上的受害国，但非违约国家可在第四十八条第一款（a）下以集体利益受损（维持和平与安全的期待利益受到威胁）为名援引国家责任。但有权援引国家责任并不等于有权采取反措施。如果从严格的受害国才有资格采取反措施这样的意义来讲，在NPT下并无有权采取反措施的国家。而且国际法委员会也认为，"目前似乎还没有明确承认国家有权如第四十八条提到的为集体利益采取反措施"[①]。

即使不考虑采取反措施资格的问题，也需谨慎考虑在NPT下适用反措施的内容。反措施限于不履行义务。除了前述限制反措施的因素之外，在NPT下的若干义务是否可以暂停，值得深究。在第二章第二节所列举的核武器国家和非核武器国家各自的义务中，核武器国家在NPT第一条下"不转让核武器或核爆炸装置"、"不转移对核武器或核爆炸装置的控制"义务应该是不能暂停的。同样，非核武器国家在NPT第二条和第三条下不接受核武器转让、不制造和拥有核武器、同国际原子能机构谈判签订保障协议等相关义务也是不能暂停的。这些义务是核不扩散制度的根基，暂停这些义务意味着非违约国家可以实施被NPT禁止的行为，这样就使NPT的根基招致毁灭。

① Commentary to Article 54 of the Draft Articles on State Responsibility, Para. (6), ibid, p. 139.

三、受害国以外的国家采取反措施的适用问题

对于非受害国采取“合法措施”的问题，无论是其条件还是内容，抑或其范围，国际法委员会的意见是：“为普遍或集体利益采取反措施其国际法方面的现状尚不确定。国家行动很少见，且只涉及少数国家。目前似乎还没有明确承认国家有权如第四十八条提到的为集体利益采取反措施。因此目前的条文尚不适宜加入一款规定第四十八条指出的其他国家是否允许采取反措施以促使责任国履行其义务。……这一问题的解决留待国际法的进一步发展。”各国对此的意见并不统一，甚至分歧很大。[①]

关于合法措施的内容，国际法委员会所列举的国家实践多集中在采取经济制裁措施或中止相关条约方面，但案例也非常有限。[②]这个难题在 NPT 实施过程中也面临法律现状不确定的问题。在 NPT 下非违约国家并非就一定是受害国，因此它们所采取的措施最好放在《国家责任法草案》第五十四条下来理解。就实践来看，针对朝鲜、伊朗、伊拉克（2003 年美国入侵之前）所采取的措施，

---

① Commentary to Article 54 of the Draft Articles on State Responsibility, Para. (6), United Nations, Yearbook Of The International Law Commission, 2001, Volume II－Part two, United Nations New York and Geneva, 2007, p. 139。对于受害国以外的任何国家对另一国援引责任，以及在受害国提出要求时以其名义采取反措施这两个问题，中国政府的意见是：“显然这些规定在履行国家责任的领域中引进了类似于集体制裁或集体干涉的因素，扩大了有权采取反措施国家的范围，形成了所谓的集体反措施，这是与反措施应该由而且只能由国际不法行为的受害国采取的基本原则相违背的。更为严重的是，集体反措施可能为在国际关系中推行强权政治增加新的借口，因为通常只有较为强大的国家和国家集团才有能力对相对弱小的国家采取集体反措施……同一种类的反措施的强度会因非受害国的加入而加强导致大大超出所遭受损害的恶劣后果。最后，集体反措施使本已十分复杂的反措施问题变得更加复杂。”因此，中国政府建议在条文中删除相关规定。参见国际法委员会于 2001 年收到各国政府对起草委员会在 2000 年二读暂时通过的条款草案全文的评论和意见的汇编——《各国政府提出的评论和意见》（A/CN. 4/515）。

② Commentary to Article 54 of the Draft Articles on State Responsibility, Para. (2) － (3), United Nations, Yearbook Of The International Law Commission, 2001, Volume II－Part two, United Nations New York and Geneva, 2007, pp. 137－139.

也多限于单方的包括经济在内的多种制裁。

第四节　实施核不扩散条约和武力使用问题

武力的使用受一系列国际法规范支配，主要体现在《联合国宪章》第二条以及“关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言”（以下简称“国际法原则宣言”）中，后者被认为是对《联合国宪章》第二条的解权威释。[①]《联合国宪章》第二条被认为是对现代国际法基本原则的权威性阐述。[②] 其中第四款规定：“各会员国在其国际关系上不得使用威胁或武力，或以与联合国宗旨不符之任何其他方法，侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立”。这是当今国际社会的宪法性原则，也是人类社会做了大量努力、试图禁止在国际关系中使用武力的结果。[③] 根据宪章第二条第四款的精神，国家间争端应当通过和平方式解决。“国际法原则宣言”强调了国际法的基本原则，[④] 其中特意强调了和平解决争端的要求：“各国在其国际关系上应避免为侵害任何国家领土完整或政治独立之目的或以与联合国宗旨不符之任何其他方式使用威胁或

---

① 王铁崖：《国际法引论》，北京大学出版社 1998 年版，第 237 页。

② 周忠海主编：《国际法》，中国政法大学出版社 2008 年版，第 92 页。

③ 王铁崖：《国际法引论》，北京大学出版社 1998 年版，第 220 页；Bruno Simma, ed., The Charter of the United Nations: A Commentary, Oxford University, 1995, pp. 108—111。

④ 这七项基本原则为：(a) 各国在其国际关系上应避免为侵害任何国家领土完整或政治独立之目的或以与联合国宗旨不符之任何其他方式使用威胁或武力之原则；(b) 各国应以和平方法解决其国际争端避免危及国际和平、安全及正义之原则；(c) 依照宪章不干涉任何国家国内管辖事件之义务；(d) 各国依照宪章彼此合作之义务；(d) 各民族享有平等权利与自决权之原则；(f) 各国主权平等之原则；(g) 各国应一秉诚意履行其依宪章所负义务之原则，以确保其在国际社会上更有效之实施，将促进联合国宗旨之实现。

武力之原则；每一国皆有义务在其国际关系上避免为侵害任何国家领土完整或政治独立之目的，或以与联合国宗旨不符之任何其他方式使用威胁或武力。此种使用威胁或武力构成违反国际法及联合国宪章之行为，永远不应用为解决国际争端之方法。”

在国际关系中使用武力的条件受制于国际法，已有的国际法规范已经非常明确而充分。“国际法研究院”（Institut de Droit international）于 2003 年在“关于武力使用之布鲁吉斯宣言”（Bruges Declaration On The Use Of Force，September 2，2003）中评论道，20 世纪最主要的成就就是宣告战争为非法。《联合国宪章》为下列根本原则奠定了基础：禁止威胁或使用武力，国家有义务和平解决其争端；侵略战争构成国际罪行；只有合法的自卫或经安理会授权方可使用武力；维护和平与安全的主要职责被授予给安理会。①

当今国际法对使用武力的例外的明确规定主要体现在《联合国宪章》中的两处安排。② 第一是《联合国宪章》第五十一条规定的自卫，“联合国任何会员国受武力攻击时，在安全理事会采取必要办法，以维持国际和平及安全以前，本宪章不得认为禁止行使单独

---

① Institut De Droit International，Bruges Declaration On The Use Of Force，2008－7－23：http://www.idi－iil.org/idiE/declarationsE/2003 _ bru _ en.pdf；另参见 John F. Murphy，Force and Arms，in Oscar Schachter and Christopher C. Joyner. ed.，United Nations Legal Order，Vol. 1，Cambridge：Cambridge University Press，1995，pp. 251－300。

② 事实上《，联合国宪章》安排的有 3 处例外，除自卫和安理会授权外，尚有第一百零七条的规定：“本宪章并不取消或禁止负行动责任之政府对于在第二次世界大战中本宪章任何签字国之敌国因该次战争而采取或受权执行之行动。”这是针对二战敌国的条款，目前已经过时了。所以，宪章对武力使用例外的规定主要有两点。参见：Bruno Simma，ed.，The Chater of the United Nations：A Commentary，Oxford Universtiy，1995，pp. 119－121。国际法上使用武力的例外，主要为这两种。还有一种情况，即殖民地民族为争取独立应该被允许使用武力，如《准许殖民地国家及民族独立宣言之实施》（1965 年联大第 2105 号决议）确认：“受殖民地统治各民族为形式自决及独立权利而进行斗争，系属合法，并请所有各国对殖民领土内之民族解放运动给予物质及道义支援。”而此前的《给予殖民地国家和人民独立宣言》（1960 年联大第 1514 号决议）则确认：“对未独立民族之一切武装行动或各种压制措施概应停止。”参见蒂莫西·希利尔：《国际公法原理》，曲波译，中国人民大学出版社 2006 年版，第 250 页。

或集体自卫之自然权利”。但该条对行使自卫权有程序上的要求：“会员国因行使此项自卫权而采取之办法，应立即向安全理事会报告，此项办法于任何方面不得影响该会按照本宪章随时采取其所认为必要行动之权责，以维持或恢复国际和平及安全”。第二个安排是《联合国宪章》第七章第三十九条、四十二条规定的由安理会维持和平与安全而授权的使用武力。

国际法研究院在“关于国际法中使用武力的问题—A. 自卫”(Present Problems of the Use of Force in International Law) 的决议中澄清了使用武力的条件：满足《联合国宪章》第五十一条下的自卫、满足危急情形和相称性条件 (necessity and proportionality)、面临真实且明显的迫在眉睫的武装攻击的情形启动自卫权（拦截权利 interceptive self－defence)、激发自卫权的武装攻击必须具有一定程度的严重性等，明确排除了先发制人或预防性自卫。[①]“有关使用武力的法律制度明确地有意限制诉诸自卫、限制诉诸不同形式的武力干涉和反报。这是 1945 年的立法意图，是对国际联盟时代经验的回应。”[②]

在上述法律背景下，一个 NPT 缔约国违反其义务（主要表现在第三章所述的违反申报或报告义务、违反配合核查义务、违反不转用核材料于军事用途的义务）并不构成宪章下使用武力的条件。援引国家责任的反措施显然有理由排除武力的使用。因此针对 NPT 违约国家使用武力，既不属于反措施的范畴，也不属于自卫的范畴，更不属于《国家责任法草案》第五十四条下“措施”的范畴。但在历史上，以色列于 1981 年以自卫为理由轰炸了伊拉克的原子能反应堆，美国于 2003 年借口伊拉克秘密开发包括核武器在内的大规模杀伤性武器而入侵伊拉克。既然有这两起实例，那么就

---

① Institut De Droit International, Present Problems of the Use of Force in International Law, 2008－7－23: http://www. idi－iil. org/idiE/resolutionsE/2007 _ san _ 02 _ en. pdf.

② Ian Brownlie, The Rule of Law in International Affaires—International Law at the 50th Anniversary of the United Nations, 1998, pp. 209－210.

有必要在此略论此种使用武力的法律问题。

以色列派军用飞机侵入伊拉克将巴格达附近的 Osiraq 核反应堆炸毁。伊拉克称以色列行为为侵略，要求安理会采取有效行动。以色列政府认为其行为是在行使合法的自卫权。尽管伊拉克尚没有制造出核武器，但伊拉克获得了制造核武器的能力，以色列别无选择，只能炸毁核反应堆。[①]安理会通过第 487 号决议谴责以色列。该决议序言确认伊拉克是 NPT 的缔约国，而且生效后即接受了国际原子能机构对其核活动执行的保障措施，国际原子能机构还证实伊拉克令人满意地实施了保障措施。安理会同时注意到以色列不是 NPT 的缔约国。在此基础上，安理会决议谴责以色列的武装攻击明显违反了联合国宪章及国际行为规范，认为以色列的行为严重威胁到整个国际原子能机构的保障机制。决议认可伊拉克享有为和平目的而发展核技术的主权权利，同时要求以色列将其核设施置于保障措施之下。安理会还认为，伊拉克有权使其所遭受的损害获得补救，这是以色列承担的责任。

就安理会的决议来看，是一个完整的、确认以色列承担违法责任的范例：确认以色列违反国际法义务，受害者伊拉克有权获得救济，以色列应承担国家责任。以色列主张的自卫理由没有在安理会决议中得到明确支持。[②] 但这里不强调以色列承担国家责任的问题，而是该案同 2003 年美国入侵伊拉克的理由类似。

在核不扩散机制下，无论是作为受害国采取的反措施还是作为非受害国采取的措施，都没有使用武力的地位。因此，美国在核不

---

① Timthy L. H. McCormack, Self—Defense in International Law: the Israeli Raid on the Iraqi Nuclear Reactor, New York: St. Martin's Press, 1997, pp. 16—17.

② 当然，从学理上支持以色列主张的观点也不少，差异在于从严还是从宽解释《联合国宪章》第五十一条中自卫权的适用问题，例如，Timthy L. H. McCormack, Self—Defense in International Law: the Israeli Raid on the Iraqi Nuclear Reactor, New York: St. Martin's Press, 1997, pp. 285—294; Anthony D'Amato, Israel's Air Strike against the Osiraq Reactor: a Retrospective, Temple International & Comparative Law Journal, 10, 1996, pp. 259—264。

扩散框架中通过武装攻击伊拉克的方式来解除其武装（大规模杀伤性武器）显然没有法律基础。①

关于自卫的理由，既然以色列轰炸伊拉克核设施行为已经被安理会宣布为违反宪章精神，排除了自卫理由，那么美国以自卫理由侵入伊拉克解除其武装显然就不是例外。以色列轰炸伊拉克核设施发生于1981年，国际法院于1986年在“尼加拉瓜诉美国军事和准军事活动案”中，对自卫的国际法状况作了广泛的澄清。国际法院认为，无论是单独还是集体自卫，只有在受到武装攻击的时候才适用。② 对于类似NPT或保障协议下典型的违约行为（申报或报告违法、违反接受现场核查义务，甚至将受保障的核材料转用于军事目的）并不构成国际法院在“尼加拉瓜诉美国”案中定义的武装攻击。美国的行为自然不是针对武装攻击的自卫。

第五节　安理会实施核不扩散义务和制裁措施问题

根据《国际原子能机构规约》、《关于国际原子能机构与联合国关系的协定》的安排，安理会同国际原子能机构一道居于集体实施国家责任的核心地位。安理会的功能一方面是援引非核武器国家违法行为的责任，这在第四章已有详尽阐述，另一方面是行使《联合

① 也有人认为，可以从安理会第1441号决议推导出有授权使用武力的意思，参见William H. Taft IV, Todd F. Buchwald, Preemption, Iraq and International Law, The American Journal of International Law, 97 (3), 2003, pp. 557−563；另外一个很牵强的官方理由是：尽管伊拉克没有手段和能力研制核武器，但有这样的意图，这也是使用武力的理由，参见Editor's Note, Legality of U. S. −Led Invasion of Iraq, The American Journal of International Law, 99 (1), 2005, pp. 269−270。

② “尼加拉瓜诉美国军事和准军事活动案”第187−201段。Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), 2008−12−17: http://www.icj−cij.org/docket/files/70/6503.pdf。

国宪章》第七章第四十一条下的维护和平与安全的措施，其包括各种制裁。安理会在发挥这两种功能的时候都是诉诸《联合国宪章》第四十一条行使的政治职能，但并不妨碍其具有司法特点。安理会的制裁，在实施国家责任的层面上讲，事实上是一种“制度化的反措施”（institutionalized countermeasures）。[①]

一、安理会对违反 NPT 义务国家实施制裁的实例

在伊拉克（2003 年美国入侵之前）、伊朗、朝鲜核问题上，安理会对这些国家的违法行为实施了制裁，具体情况如下。

（一）对伊朗实施的制裁

安理会第 1737 号决议在国际原子能机构总干事报告中对伊朗违约行为的认定基础上，要求伊朗执行国际原子能机构第 GOV/2006/14 号决议所要求的步骤并暂停一些敏感的核活动，其核心是对伊朗进行制裁。制裁内容之一是依据《核原料、设备和技术的出口准则》对伊朗进行核禁运，并列出了参与伊朗核计划、导弹计划的实体及个人作为制裁的对象。[②] 第 1747 号决议重申了第 1737 号决议的制裁措施，并增加了对伊朗实行《联合国常规武器登记册》所列项目的武器禁运，不再承诺向伊朗政府提供新的赠款、金融援助和优惠贷款的新制裁。[③] 2010 年，安理会通过的第 1929 号决议维持并加强了制裁力度。[④]

（二）对朝鲜实施制裁

联合国安理会第 1695（2006）号决议要求所有会员国根据本国法律在同大规模杀伤性武器有关的物质及技术转让、金融资源方面对朝鲜实行禁运。第 1718 号决议按照《联合国常规武器登记册》

① Vera Gowlland－Debbas, Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility, The International and Comparative Law Quarterly, 43 (1), 1994, p. 72.

② 载于国际原子能机构编号为 INFCIRC/254/Rev7/Part2、INFCIRC/254/Rev8/Part 1 的《情况通报》。

③ 参见安理会第 1747 号决议第 6、7 款。

④ 参见安理会第 1929 号（2010）决议第 7～31 段。

所列明的武器对朝鲜实施军事禁运，按照《核转让准则》（INFCIRC/254/Rev. 8/Part 1）规定对朝鲜实行核原料、核设备和核技术禁运，按照《与弹道导弹方案有关的物项、材料、设备、货物和技术清单》所列清单对朝鲜实行禁运。此外，还就奢侈品对朝鲜实行禁运。

（三）对伊拉克实施制裁

从安理会第 661 号决议开始，包括后来的第 687 号等决议，对伊拉克实施包括武器禁运在内的全面制裁，仅医药卫生用品、食物等少数例外。当然，针对伊拉克的制裁应该放在伊拉克入侵科威特后安理会采取的措施的背景中来理解，而不仅是针对伊拉克违反 NPT 义务行为的制裁。但违反 NPT 义务作为伊拉克在大规模杀伤性武器问题上的一个典型，确实是后来安理会维持对伊拉克制裁的理由。

二、安理会制裁措施应符合的国际法原则

安理会的职责是维护和平与安全，为此有权力采取具有执行力的措施。安理会的职责具有政治性质，但其采取的措施应当符合国际法的基本原则，如传统的必要原则、相称性原则以及区别对待原则。[①] 鉴于联合国根据《联合国宪章》第七章第四十一条采取的措施多涉及经济制裁，而经济制裁往往影响被制裁国家人民生活的方方面面，[②] 因此安理会的此种措施也面临法律问题。[③]

安理会第 661 号决议对伊拉克的制裁，禁止了所有伊拉克的进口，冻结了所有伊拉克政府和国有海外资产，以及暂停了所有与伊拉克及其企业之间的商业合同。后来制裁方案被修改和扩大了。在实施制裁过程中，国际人道主义机构和制裁委员会在执行人道主义例外项目上享有很大的权限。对伊拉克的制裁造成经济的严重倒退

① W·M·赖斯曼著，万鄂湘、王贵国、冯建华主编：《国际法：领悟与构建》，法律出版社 2007 年版，第 192 页。

② Jeremy Matam Farrall, United Nations Sanctions and the Rule of Law, Cambridge University Press, 2007, p. 5.

③ 同上书，第 16 页。

以及伊拉克平民的社会福利形势的严重恶化，其经济事实上陷入了崩溃，导致了健康、营养以及教育危机。制裁的这种严重后果表明伊拉克人民的基本权利被侵犯了。安理会的制裁不能减损一些国际法所保护的利益，如不能减损核心的人权（如生命权）。而安理会针对伊拉克实施长达 10 年之久的制裁不符合基本的人权规范。[①]制裁肯定要带来损害，但损害必须是相称的（成比例的），而且要区别对待制裁的目标和平民。如果一项政策要求对目标国家实施制裁，那么该政策的制定过程应该有一个评估后果的过程。为了使安理会的制裁符合国际法规范，防止滥用权力，应该遵循“透明、一致性、平等、正当程序和相称性”（transparency，consistency，equality，due process and proportionality）原则。[②]

与针对伊拉克的全面经济制裁相比较，安理会针对伊朗和朝鲜的制裁集中在大规模杀伤性武器相关的禁运。但在经济制裁方面，也有不向伊朗提供新的赠款及金融援助和优惠贷款、不向朝鲜提供奢侈品之类的制裁。这些制裁似乎范围有限。

本章小结

从实践来看，核不扩散争端涉及的问题同时具有凯尔森所谓的“分散制裁”和“集中制裁”的特点。一方面，NPT 各个缔约国诉诸各种措施（包括单边措施或多边机制），其间还涉及非法使用武力或武力威胁；另一方面，联合国安理会立足于违反义务的事实（由国际原子能机构认定）对违法国家进行制裁。但即便是这样，

---

① Erika de Wet, Human Rights Limitations to Economic Enforcement Measures Under Article 41 of the United Nations Charter and the Iraqi Sanctions Regime, Leiden Journal of International Law, 2001, pp. 277－300.

② Jeremy Matam Farrall, United Nations Sanctions and the Rule of Law, Cambridge University Press, 2007, p. 242.

履行 NPT 义务争端的最终解决是否符合国际法规范，仍然是一个有待时间考验的问题。

由保障协议、《国际原子能机构规约》、《关于国际原子能机构与联合国关系的协定》组成的条约体系也设计了磋商、仲裁、国际法院（ICJ）诉讼三管齐下的争端解决方式。但除了磋商之外，仲裁条款排除了核不扩散中最为关键的管辖权，诉讼则由于管辖方面的障碍而无法实际启动，因此国际原子能机构将核争端报告给安理会这个过程中实际上没有仲裁或诉讼解决的中间阶段，如伊拉克核问题中的疑点没有释疑而最终由安理会主导。这种后果也似乎表明 NPT 第二条所包含的结果义务的履行不容仲裁或诉讼，安理会对此有最终决定权。

但并不能由此断定安理会能成功解决这些争端。安理会不是一个抽象的概念，有否决权的常任理事国可以推动，也可以阻碍进程，这取决于安理会常任理事国对其在核问题中的国家利益的判断。而是否推动问题向前又取决于对安理会议事日程的主导国家，这涉及一个国际体系中权力分配和主导议事日程的能力。这样的国家既可以在安理会框架之内达到目的，也可以在安理会框架之外达到目的，这是国际社会的现实。例如朝鲜和伊朗核问题，到目前为止尚勉强在安理会框架中解决，而伊拉克核问题（与此相关的是其大规模杀伤性武器问题）却招致美国等国采取各种单方行动。这是国际社会权力分散的反映。

从国际关系现实主义的视角来看，研制核武器涉及一个国家的战略选择，法律很难有效地制约这个选择。因此，核不扩散引起的争端不容易在条约框架之内获得最终解决，这也是以色列、印度和巴基斯坦一直拒绝加入 NPT 的背景。问题的最终解决——如果有终局解决的话，还是在政治层面上。[①]

---

① John Carlson, Experience and Challenges in Weapons of Mass Destruction Treaty Verification: A Comparative View, See: Rudolf Avenhaus, etc. ed., Verifying Treaty Compliance, Heidelberg: Springer Berlin, 2006, p. 234.

结束语

一

第一，就实施层面来看，核不扩散条约由国际原子能机构和安理会主导实施。NPT 第三条第一款将本条约的执行引向国际原子能机构所实施的保障措施，此种安排赋予 NPT 条约一种集体实施义务的特征。而《国际原子能机构规约》等国际条约将 NPT 的强制执行权力赋予了安理会。

第二，核不扩散条约下的义务从所保护的利益来看，属于集体性义务，保护的是 NPT 缔约国组成的国家集团的利益，不属于双边义务的集合，也不属于国际社会整体的义务，不是强行法规范。不扩散核武器义务属于集体性义务的意义在于非违约国家可在特定程序下诉诸期待利益援引国家责任。

但在核不扩散条约下，援引国家责任由国际原子能机构和安理会根据既定的程序进行，不取决于损害存在与否以及受害国与非受害国的法律地位。

从义务内容来看，核不扩散条约下的义务可解释为行为义务和结果义务。在非核武器国家的违约行为中，违反申报或报告义务、不接受及配合现场核查、转用受保障的核原料、实施核武器计划承诺方面的行为构成违反行为义务，而违反申报的完整性和准确性要求、违反受保障核原料用于和平目的的承诺、跨越非核武器国家身份属于违反结果义务。条约下的行为义务服务于结果义务，但有其独立的履行要求，不履行或履行不符合要求就构成不法行为。结果义务的核心在于维持非核武器国家的身份。

第三，非核武器国家对其不法行为承担客观责任。通过客观责任的检验，国际原子能机构和安理会在实施非核武器国家责任时，不接受任何主观无过错的抗辩，这符合客观责任制度。这主要是因为NPT下结果义务的核心在于维持非核武器国家的身份。如果没有达到这个结果，就不能实现条约的目的和宗旨。

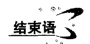
第四，非核武器国家违反条约义务，没有产生物质性或精神性损害，也无严格意义上的受害国。但没有损害的事实不影响这样两个结果：一是国际原子能机构和安理会依照法定程序援引非核武器国家的国际责任，此时受害国和非受害国的区分对援引国家责任没有决定意义；二是没有损害的事实不妨碍非核武器国家对其不法行为承担国家责任，一方面是条约的结果义务所决定，另一方面安理会将非核武器国家不法行为所产生的情势纳入是否危及国际和平与安全方面的范畴，并不考虑是否存在损害。

第五，在承担责任的内容上，NPT第二条决定了目标。实践中的责任内容包括停止不法行为、承诺和保证不重复、恢复原状。如果恢复原状是恢复非核武器国家身份，那么就是最终形式，但具体内容和程序仍需要实践充实。

二

第一，争端解决程序需要赋予可实用的价值。《国际原子能机构规约》、“保障协议”规定了比较齐全的和平解决争端方式，但尚无实践的先例。尽管安理会依照《联合国宪章》采取的措施在效力上优先于其他国际法律文件中的义务，但既然在条约中设计了和平解决争端的程序，就应该认真对待、设法完善。

第二，一个非核武器国家违约跨越身份禁忌，成为事实上的核武器国家，最终承担责任的方式是什么，尚需要国际社会思考。恢复原状的核心内容就是恢复非核武器国家身份，但具体程序和实质是什么，没有成功的范例。而且，在实施国家责任过程中必须贯彻国际法的“相称性原则”和使用武力的合法性原则，这更需要国际社会高度警惕。



第三，国家责任法处理国家违反国际义务的后果，因而其特性是向后看的（retrospective），它不着眼于解决国际法的实际遵守问题，这一点在眼下的核不扩散难题中已有显现。从《国家责任法草案》第二部分国家责任内容中可以看出，除了第二十九条外，第二部分的其他条款处理的是已经发生的国际不法行产生的后果。伊朗和朝鲜核问题揭示出其违反义务的行为具有持续性特点，如《国家责任法草案》第十三条第二款界定的那样。本书第六章第二节表明，草案第二十九条规定的“继续履行义务”（continued duty of performance）乃是解决伊朗、朝鲜核问题的关键。“继续履行义务”在《国家责任法草案》中仅仅是作为承担责任的一般原则出现的，但它引出国际法中一个基本的问题，即国际法的实施。一般的看法是国际社会缺乏中央执法机构，不能强制实施国际法，即便国家违反国际义务，也缺乏刑事制裁类的惩罚措施。[①] 这就是国际法的局限性。不考虑安理会的行动在核不扩散机制实际运作中的性质如何，[②] 它确实在起主导作用。在伊拉克、伊朗、朝鲜核问题上，除了 NPT 的其他缔约国要求这些国家履行义务之外，尚有安理会根据《联合国宪章》第七章采取了措施，这已经是在现有国际法框架下所具有的促使当事国遵守国际义务的最佳模式了。[③] 在解决核不扩散问题上，授权使用武力并非安理会的首要选项。美国入侵伊拉克，其理由包括伊拉克违反核不扩散义务，因缺乏授权而备受谴

---

① 参见汉斯·摩根索：《国家间的政治——寻求权力与和平的斗争》，王燕生、杨岐鸣等译，商务印书馆 1992 年版，第 353、372～373 页。

② 安理会维护和平与安全的职责是政治性的，这没有疑义，但对于安理会决议是否具有执法性质，抑或具有凯尔森意义上的“制裁性质”，抑或具有刑事惩罚性质，这一点似乎没有共识。Vera Gowlland－Debbas，Responsibility and the United Nations Charter，in James Crawford，Alain Pellet and Simon Olleson，ed.，The Law of International Responsibility，Oxford University Press，2010，pp. 125－128。

③ 这些义务的实施经验基本上反映了所谓国际法中的两种执法模式：垂直执法模式和水平执法模式（Vertical And Horizontal Enforcement）。参见 David J. Bederman，The Spirit of International Law，Athens & London：The University of Georgia Press，2002，pp. 187－194。

责。倘若安理会授权通过使用武力来促使伊拉克遵守义务，从国际政治现实考虑，恐怕有此意愿和能力的还是美国及其盟国。这里的差异在于，倘若安理会授权使用武力来促使遵守国际义务，则使用强制性措施乃是代表了国际社会的意愿。美国单方使用武力则仅仅出于美国对自己国家利益的考虑，而现代国际法规范正是要禁止把使用武力作为国家政策的工具。

三

国际法院在“核武器咨询案”中认为：“鉴于国际法的现状及本院所掌握的种种事实，本院无法确实断定，一个国家在生死存亡关头实行自卫的极端情况下以核武器进行威胁或使用核武器，究竟是合法还是非法。”一个可能的推论是：如果国家在生死存亡关头的极端情况下可以使用核武器，那么使用核武器的资格就只能是拥有核武器的国家，包括 NPT 下的核武器国家和非 NPT 缔约国的印度、巴基斯坦、以色列这些事实上的核武器国家。而那些非核武器国家在“生死存亡关头实行自卫的极端情况下”根本无核武器可资威胁或使用，大概只能坐等亡国了。NPT 第十条允许缔约国以“国家的最高利益”理由而退出条约，其隐含的目的之一或许并不排除该退出国可以制造和拥有核武器，以便在“生死存亡关头实行自卫的极端情况下以核武器进行威胁或使用核武器”。国际法院意见中“国家在生死存亡关头”、NPT 第十条中“非常事件已危及其国家的最高利益”这些措辞都诉诸了国家安危这样的极端情形，都给人以想象的空间。在视和平为国际关系的常态、视战争为例外的时代，涉及核武器的时候，国际法院事实上面对的是威胁国家存亡的极端情形，其态度有所保留，如某些学者在评论国际法院的咨询意见所说的那样其结论是“法律不明”。[1] 卡尔·施密特认为，法律的存在以秩序

① Mariano J. Aznar－Gómez, The 1996 Nuclear Weapons Advisory Opinion and Non Liquet in International Law, in The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 48, No. 1 (Jan., 1999), pp. 3－19.

为前提，国家的存亡可能消灭法律存在的前提，而决定秩序的力量应当具有超越法律本身的性质。[①] 在施密特语境中来理解，现在国际秩序的基础仍然是国家，毁灭国家就是对国际秩序的毁灭。倘若国际法院必须给出一个非此即彼的答案，无论其结论是国家面临存亡时使用核武器为合法还是非法，都不可避免地要陷入悖论：若结论认为一个国家面临存亡时使用核武器为合法，那么使用核武器的结果可能导致目标国的毁灭，那就剥夺了目标国的生存权利；若结论认为使用核武器为非法，那么无异于剥夺了面临存亡的国家的生存权利。国际法院面对的限制条件是“生死存亡关头实行自卫的极端情况”，有如施密特所谓的“非常状态”，是一种超出法律秩序所能规定的范畴。[②] 所以，国际法院能够认定违反《联合国宪章》第二条第四款、第五十一条以核武器威胁和使用核武器为非法，但对“国家在生死存亡关头实行自卫的极端情况下以核武器进行威胁或使用核武器”的合法性问题只好保持沉默。国际法院时任院长贝德贾维法官在“核武器咨询意见”中所提出的附加声明说：“国际法院显然不能够超越法律本身的规定。它不能够说法律所没有说的。”[③] 显然，导致这种结论的原因在于核武器本身的存在。国际法院在咨询意见中认为，核武器国家“有义务真诚地进行并完成谈判，导致在严格和有效国际监督下实行所有方面的核裁军”。贝德贾维法官还强调这个问题的解决还在于主权国家的努力。因此，中国政府在历次 NPT 审查会议上提出要用平衡、公正的态度对待条约，防核扩散和核裁军应同等对待，这是最终解决问题的方向。

---

① 卡尔·施密特：《政治的神学——主权学说四论》，载《政治的概念》，上海人民出版社 2004 年版，第 8～10 页。

② “非常状态”语出施密特“主权就是决定非常状态”这句格言。对“非常状态”，施密特说：“非常状态并没有被纳入现有的法律制度中，它最好被描述为一种极端危险的情况，威胁到国家的存亡，或诸如此类的情况。但是这个概念无法得到实实在在的界定，也无法使其符合某种已经实施的法律。”同上书，第 6 页。

③ 国际法院贝德贾维院长在 1996 年 7 月 8 日就“以核武器进行威胁或使用核武器的合法性问题的咨询意见”所提出的附加声明第 9 段。

参考文献

一、中文书籍

1. 贺其治. 国家责任法及案例浅析 [M]. 北京：法律出版社，2003

2. 李浩培. 条约法概论 [M]. 北京：法律出版社，2003

3. 刘长敏. 论朝鲜核问题解决中的国际斡旋与调停 [M]. 北京：中国政法大学出版社，2007

4. 邵沙平主编. 国际法院新近案例研究 [M]. 北京：商务印书馆，2006

5. 万鄂湘，等. 国际条约法 [M]. 武汉：武汉大学出版社，1998

6. 王铁崖. 王铁崖文集 [M]. 邓正来编. 北京：中国政法大学出版社，1993

7. 王铁崖，等编. 战争法文献集 [M]. 北京：解放军出版社，1986

8. 王铁崖. 国际法引论 [M]. 北京：北京大学出版社，1998

9. 王铁崖. 国际法 [M]. 北京：法律出版社，1995

10. 张乃根. 国际法原理 [M]. 北京：中国政法大学出版社，2002

11. 周忠海. 国际法 [M]. 中国政法大学出版社，2008

12. 朱明权，吴莼思，苏长和，等. 威慑与稳定——中美核关系 [M]. 北京：时事出版社，2005

13. 汉斯·摩根索. 国家间的政治——寻求权力与和平的斗争

[M]. 王燕生，杨岐鸣，等译，商务印书馆，1992

14. 菲德罗斯，菲罗斯塔，策马内克. 国际法（下册）[M]. 李浩培译. 北京：商务印书馆，1981

15. 路易斯·亨金. 国际法：政治与价值 [M]. 张乃根，等译. 北京：中国政法大学出版社，2005

16. 熊玠. 无政府状态与世界秩序 [M]. 余逊达，张铁军译. 杭州：浙江人民出版社，2001

17. W·M·赖斯曼，万鄂湘，王贵国，冯建华. 国际法：领悟与构建 [M]. 北京：法律出版社，2007

18. 康德. 法的形而上学原理——权利的科学 [M]. 沈叔平，译. 北京：商务印书馆，1997

19. 汉斯·凯尔森. 国际法原理 [M]. 王铁崖，译. 北京：华夏出版社，1989

20. 伊恩·布朗利. 国际公法原理 [M]. 曾令良，等译. 北京：法律出版社，2007

21. 安托尼·奥斯特. 现代条约法与实践 [M]. 江国清译. 北京：中国人民大学出版社，2005

22. 夏尔·卢梭. 武装冲突法 [M]. 张凝，等译. 北京：中国对外翻译出版社，1987

23. 凯尔森. 法与国家的一般理论 [M]. 沈宗灵译. 北京：中国大百科全书出版社，1996

24. 詹宁斯，瓦茨修订. 奥本海国际法（第一卷第一分册）[M]. 王铁崖，等译. 北京：中国大百科全书书版社，1995

25. 蒂莫西·希利尔. 国际公法原理 [M]. 曲波译. 北京：中国人民大学出版社，2006

26. 格劳秀斯. 捕获法 [M]. 张乃根，等译. 上海：上海人民出版社，2006

二、中文期刊、报纸、网络数据库等来源论文

1. 丁原洪. 核不扩散机制面临危机的根由所在 [J]. 和平与

发展，2005（3）

2. 郑羲林，桂宾. 论条约法上的单方解约权或退出权——兼评《核不扩散条条约》的退出条款 [J]. 法学评论，1995（1）

3. 梁晓晖.《经济、社会和文化权利国际公约》下国家一般人权义务的解析 [J]. 北大国际法与比较法评论，2007（8）

4. 张乃根. 试析《国家责任条款》的“国际不法行为” [J]. 法学家，2007（3）

5. 张乃根. 论 TRIPS 协议义务 [J]. 浙江社会科学，2002（5）

6. 陈妙峰. 蒙古无核区问题探悉 [J]. 东北亚论坛，2002（1）

7. 夏立平. 论印度核政策与核战略 [J]. 南亚研究，2007（2）

8. 夏立平. 巴基斯坦核政策与巴印核战略比较研究 [J]. 当代亚太，2008（3）

9. 朱丹. 以色列核力量发展模式 [J]. 西亚非洲，2003（2）

10. 欧阳立平，吴兴佐. 国际核不扩散体制的困境与出路 [J]. 现代国际关系，2006（12）

11. 李少军. 论核不扩散体制 [J]. 世界经济与政治，2001（1）

12. 时宏远. 核不扩散体制的基础、困境及出路 [J]. 云南行政学院学报，2008（5）

13. 赵恒. 南非核政策的历史透析 [J]. 西亚非洲，2004（4）

14. 杨立华. 有人喝彩无人效仿——南非生产、销毁核武器始末 [J]. 世界知识，2003（3）

15. 胡光媛. 利放弃大规模杀伤性武器计划的原因和影响 [J]. 阿拉伯世界，2004（4）

16. 张琏瑰. 朝鲜的核武器与美国的警察角色 [J]. 战略与管理，2003（5）

17. 赵伟明，杨明星. 美伊核博弈的建构主义分析 [J]. 现代

国际关系，2005（7）

18. 李春玲. 国际核不扩散机制与日本的"核武装"问题［J］. 世界经济与政治论坛，2005（4）

19. 吴鹏. 印度的核大国之梦［J］. 军事历史，1988（4）

20. 赵欣红. 中国面临核包围［J］. 百科知识，2003（8）

21. 楚树龙，张沱生，金一南. 出路与中国的立场［J］. 世界知识，2003（22）

22. 周宝根. 中国与国际核不扩散机制的一种建构主义分析［J］. 世界经济与政治，2003（2）

23. 许立新. 中国防核扩散新立法［J］. 综合性双月刊，1998（4）

24. 殷罡，李巨川. 对中国立场的学者解读［J］. 世界知识，2006（3）

25. 邵峰. 朝核问题走向及中国的应对［J］. 亚非纵横，2007（1）

26. 赵劲松. 国际法视野下的中国与核不扩散体制［J］. 武汉大学学报（哲学社会科学版），2006（11）

27. 朱锋. 中国的外交斡旋与朝核问题六方会谈——为什么外交解决朝核问题这么难？［J］. 外交评论，2006（4）

28. 唐世平. 中国—印度关系的博弈和中国的南亚战略［J］. 世界经济与政治，2000（9）

29. 沈丁立. 亚洲与世界的核问题［J］. 国际观察，2008（4）

三、英文书籍

1. Chittharanjan F. Amerasinghe, Evidence in International Litigation, Leiden/Bosten: Martinus Hijhoff Publishers, 2005

2. Bin Cheng, General Principles of Law as Applied in International Courts and Tribunal, London: Stevens and Sons Ltd., 1953

3. Ian Brownlie, System of the Law of Nations: State

Responsibility—Part I, Oxford: Clarendon Press, 1983

4. Ian Brownlie, The Rule of Law in International Affairs—International Law at the 50th Anniversary of the United Nations, Martinus Nijhoff Publishers, 1998

5. Ian Brownlie, International Law And The Use Of Force By States, Oxford University Press, 1963

6. James Crawford, The International Law Commission's Draft Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries, Cambridge, New York, Port Melbourne: Cambridge University Press, 2002

7. James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, ed., The Law of International Responsibility, Oxford University Press, 2010

8. John P. Grant and Graig Barke, The Harvard Research In International Law: Original Materials, Buffalo, New York: William S. Hein & Co., Inc., 2008

9. Philip G. Jessup, A Modern Law Of Nations, New York: the Macmillan Company, 1948

10. A. V. Freeman, The Int' l Responsibility for Denial of Justice, London: Longman, Green & Co., 1938

11. Timthy L. H. McCormack, Self - Defense in International Law: the Israeli Raid on the Iraqi Nuclear Reactor, New York: St. Martin's Press, 1997

12. United Nations, The Work of the International Law Commission, Six Edition, Volume One, New York, 2004

13. United Natioins, Yearbook of the International Law Commission (2001), Volume II, Part Two, New York and Geneva, 2007

14. United Nations, Yearbook of the International Law Commission (1977), vol. II—Part two, 1978

15. Bruno Simma, ed. , The Charter of the United Nations: A Commentary, Oxford Universtiy, 1995

16. Black's Dictionary of Law, the Eighth Edition, G Thomson, 2004

17. Karl Zemanek, The Legal Foundations of the International System, Recueil Des Cours (1997), The Hague/ Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1998

18. Nikolas Stürchler, The Threat of Force in International Law, Cambridge University Press, 2007

19. Hersch Lauterpacht, The Function of Law in the International Community, Union, New Jersey: Lawbook Exchange, Ltd. , 2000

20. Tom Ruys, 'Armed Attack' And Article 51 Of The Un Charter, Cambridge University Press, 2010

四、英文期刊、网络数据库等来源论文

1. Editor's Note, Legal Models of Arms Control: Past, Present, and Future, Harvard Law Review, 100 (6), 1987, pp. 1326—1344

2. Edwin Brown Firmage, The Treaty on the Non — Proliferation of Nuclear Weapons, The American Journal of International Law. 1969, 63 (4), pp. 722—723

3. Larry D. Johnson, The IAEA Treaty—making Activities in 1997, The Max Planck Yearbook of United Nations Law, 1998

4. Robert Pendley, Lawrence Scheinman, Richard W. Butler, International Safeguarding as Institutionalized Collective Behavior, International Organization, 29 (3), 1975, pp. 585—616

5. Linos — Alexandre Sicilianos, The Classification of Obligations and the Multilateral Dimension of the Relations of International Responsibility, The European Journal of

International Law, 2002, 13 (5), pp. 1127—1145

6. Nele Matz, Comment: The Common Interest in International Law: Some Reflections on its Normative Content, Heidelberg Journal of International Law, 2002 (62), pp. 17—19

7. Chios Carmody, WTO Obligations as Collective, The European Journal of International Law, 2006, 17 (2), pp. 419—443

8. Tarcisio Gazzini, The Legal Nature of WTO Obligations and the Consequences of their Violation, The European Journal of International Law, 17 (4), 2006, pp. 723—742

9. Pierre — Marie Dupuy, Reviewing the Difficulties of Codification: On Ago's Classification of Obligations of Means and Obligations of Result in Relation to State Responsibility, European Journal of International Law, 1999, 10 (2), pp. 371—385

10. Oscar Schachter, The Obligation of the Parties to Give Effect to the Covenant on Civil and Political Rights, The American Journal of International Law, 1979, 73 (3), pp. 462—465

11. Rudiger Wolfrum and Christiane E. Philipp, Status of the Taliban — Their Obligations and Right — under International Law, Max Planck Yearbook of United Nations Law, 2002 (6), pp. 559—601

12. Daniel Bodansky and John R. Crook, Symposium: The ILC's State Responsibility Articles, Introduction and Overview, American Journal of International Law, 96 (773), 2002, p. 782

13. George Bunn and John Rhinelander, The Right to Withdraw from the NPT: Article X is Not Unconditional , 2008—8—17: http://www.acrony.org.uk/dd/dd79/79gbjr.htm

14. Frederic L. Kirgis, North Korea's Withdrawal From The Nuclear Nonproliferation Treaty, 2008 — 8 — 17: http://www.asil.org/insights/insigh96.htm

15. George Bunn and John B. Rhinelander, NPT

Withdrawal: Time for the Security Council to Step In Latest ACA Resources , 2008—8—17: http://www.armscontrol.org/act/2005_05/Bunn_Rhinelander

16. Jenny Nielsen and John Simpson, The NPT Withdrawal Clause and its Negotiating History , 2008—8—17: http://www.mcis.soton.ac.uk/Site_Files/pdf/withdrawal_clause_NPT_nielsen&simpson_2004.pdf

17. Joshua Sinai, Libya' S Pursuit Of Weapons Of Mass Destruction, 2008—8—18: http://cns.miis.edu/pubs/npr/vol04/43/sinai43.pdf

18. CRS Report for Congress, Disarming Libya: Weapons of Mass Destruction, 2008—8—18: http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs/permalink/meta—crs—6116: 1

19. Paul C. Szasz, The Security Council Starts Legislating, The American Journal of International Law, 2002, 96 (4), pp. 901—905

20. Vera Gowlland—Debbas, Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility, The International and Comparative Law Quarterly, 43 (1), 1994, pp. 55—98

21. Editor's Note, Iran's Nuclear Program, The American Journal of International Law, 99 (1). 2005, pp. 270—271

22. Sharon Squassoni, Iran's Nuclear Program: Recent DevelopmentsA. CRS Report for Congress, 2007—8—3: http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/RS21592.pdf

23. Institut De Droit International, Present Problems of the Use of Force in International Law, 2008—7—23: http://www.idi—iil.org/idiE/resolutionsE/2007_san_02_en.pdf

24. Anthony D'Amato, Israel's Air Strike against the Osiraq Reactor: a Retrospective, Temple International & Comparative Law Journal, 10, 1996, pp. 259—264

25. William H. Taft IV, Todd F. Buchwald, Preemption, Iraq, and International Law, The American Journal of International Law, 97 (3), 2003), pp. 557—563

26. Editor's Note, Legality of U. S. —Led Invasion of Iraq, The American Journal of International Law, 99 (1), 2005, pp. 269—270

27. Jochen Abr. Frowein, Collective Enforcement of International Obligations, Heidelberger Journal of International Law, 1987, pp. 7—79

28. Bernhard Graefrath, Iraqi Reparations and the Security Council, Heidelberger Journal of International Law, 1995

29. Vik Kanwar, The Legislator of Last Resort: Security Council's Emerging Role in WMD Proliferation Crises A, 2008—11—16: http://ssrn.com/abstract=977114

30. Institut De Droit International, Obligations and Rights erga omnes in International Law), 2008—10—23: http://www.idi—iil.org/idiE/resolutionsE/2005_kra_01_en.pdf

31. The Repertoire of the Practice of the Security Council (1993—1995), 2008—12—23: http://www.un.org/Depts/dpa/repertoire/93—95/CHAPTER%208/ASIA/15%20—%20Letters%20dated%2012%20and%2019%20March%2093.pdf

32. Institut De Droit International, Bruges Declaration On The Use Of Force, 2008—7—23: http://www.idi—iil.org/idiE/declarationsE/2003_bru_en.pdf

33. Mariano J. Aznar—Gómez, The 1996 Nuclear Weapons Advisory Opinion and Non Liquet in International Law, in The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 48, No. 1 (Jan., 1999)

34. Romana Sadurska, Threats of Force, The American Journal of International Law, Vol. 82, No. 2. (Apr., 1988)